

DANILO PANZERI CARLOTTI

A ditadura militar e o trabalho de Sísifo: código e codificação no período
de exceção (1964 – 1974)

Dissertação apresentada ao
Departamento de Filosofia e Teoria
Geral do Direito da Faculdade de
Direito da Universidade de São
Paulo como exigência parcial para
obtenção do grau de mestre sob
orientação do Professor Samuel
Rodrigues Barbosa

FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
SÃO PAULO

2013

Nome do candidato: Danilo Panzeri Carlotti

Professor orientador: Samuel Rodrigues Barbosa

Título: A ditadura militar e o trabalho de Sísifo: código e codificação no período de exceção (1964 – 1974)

Dissertação apresentada à Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de mestre em Direito

Aprovado em:

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

Prof. Dr. _____ **Instituição:** _____

Julgamento: _____ **Assinatura:** _____

A minha mãe e a meu pai, por tudo.
A meu Professor Samuel, por ter acreditado em mim.



Charge de Ziraldo n'Ó Pasquim

RESUMO

O tema desta dissertação é a história da edição de códigos no Brasil entre os anos de 1964 a 1974 durante a ditadura militar. A partir da narrativa da codificação neste período, oferece-se uma contribuição à história do conceito “código” tendo em vista o período analisado, como os juristas e políticos utilizaram estes conceitos em seus debates e como estes conceitos expressaram ou refletiram tensões políticas e transformações sociais. No primeiro capítulo apresentam-se os termos “código” e “codificação” como categorias, tendo-se em vista a obra de Reinhart Koselleck. No segundo capítulo são analisados debates parlamentares da época em que o conceito “código” aparece e nos quais ele foi utilizado pelos agentes para debater e fazer política. No terceiro capítulo as ideias em torno dos conceitos código e codificação são analisadas tendo em vista dois grandes temas, a ideologia de segurança nacional e a tentativa do governo da época de planejar e controlar o futuro. Ao final, apresenta-se uma conclusão que sumaria os achados e propõe um significado dos conceitos “código” e “codificação” para o período estudado.

Palavras-chave: ditadura; militar; segurança nacional; Sísifo; código.

ABSTRACT

The subject of the present dissertation is the history of the creation of codes in Brazil between the years of 1964 and 1974 during the military dictatorship. Starting from the narrative of the codification in this period, the dissertation offers a contribution of the history of the concept "code" taking in consideration the period and how the jurists and politicians utilized these concepts in their debates and how these concepts expressed or reflected political tensions and social transformations. In the first chapter the terms "code" and "codification" are presented as categories, having as reference the work of Reinhart Koselleck. In the second chapter the political debates of the legislators in which the concept "code" appears are analysed and it is discussed how it was used by the agents in their political struggle. In the third chapter the ideas that refer to "code" and "codification" are grouped in two subjects: national security as an ideology of the period and the government's attempt to control and plan the future. In the end, the conclusion presents a summary of the findings and proposes a meaning for the concepts of "code" and "codification" that were analysed.

Keywords: dictatorship; military; national security; Sisyphus; code.

Sumário

Introdução.....	8
1. – Código e codificação enquanto categorias	14
2. – Codificação: agentes históricos e códigos criados	28
2.1 – O modelo brasileiro autoritário de transformações sociais	28
2.2 – Códigos do período.....	44
a) Estatuto da terra (1964)	46
b) Sistema Financeiro Nacional (1964).....	50
c) Código Eleitoral (1965).....	53
d) Código Florestal (1965)	56
e) Sistema, que se tornou Código, Tributário Nacional (1966).....	58
f) Código Brasileiro do Ar (1966)	60
g) Código de Caça – Proteção à Fauna (1967)	61
h) Reforma administrativa (1967)	61
i) Código da Pesca (1967)	63
j) Código de Minas (1967).....	63
k) Código Penal Militar (1969)	65
l) Código de Processo Penal Militar (1969)	66
m) Código Penal (1969)	67
n) Código da Propriedade Industrial (1967 e 1971)	69
o) Código de Processo Civil (1973)	72
p) Estatuto do Índio (1973).....	74
3 - Contribuições para a história do conceito de código	76
3.1 - Segurança e guerra	76
3.2 - Modernização e modernidade: superação do passado e controle sobre o futuro	84
Conclusão - Sísifo e reformas autoritárias.....	100
Bibliografia.....	104
ANEXO I.....	108

Introdução

Há histórias que precisam ser contadas.

O tema desta dissertação é a história da edição de códigos no Brasil entre os anos de 1964 a 1974 durante a ditadura militar. O interesse da pesquisa concentra-se no fato de que projetos de futuro foram criados em um período de exceção, em uma ditadura que, ao menos no início do governo, proclamava-se um governo transitório¹, mas que se perdurou algumas décadas no controle político institucionalizado da sociedade brasileira. A escolha de um período em que a sociedade foi governada por um regime autoritário é fundamental para investigar o tipo de mudança jurídica concretizada neste ambiente e para ser possível caracterizá-la. O enfoque da pesquisa desta dissertação, entretanto, não foi a criação de todo direito ou de todas as normas jurídicas. A respeito deste período, estudou-se como foram criados os códigos e quais eram os debates jurídicos nesta época a respeito dos problemas que surgiram e que estiveram relacionados com a codificação.

A escolha do tema e dos problemas de pesquisa abordados na dissertação justifica-se, em primeiro lugar, pelas consequências deste regime militar na história brasileira. Foram mais de vinte anos de rápidas transformações tecnológicas e sociais pautadas por um governo autoritário que perduraram e que talvez ainda perdurem na sociedade, mesmo, supostamente, tendo a ditadura sido superada pelo movimento democrático desde a década de 1980.

O ponto de vista analisado deste fenômeno de criação de códigos, e reconstruído pela narrativa e considerações do trabalho, é daqueles que observaram a realidade tendo em vista problemas e soluções expostas na linguagem técnica do direito, em especial políticos ou juristas que monopolizaram a cena política através da repressão e expurgos.

A importância do tema e a forma como ele será abordado por esta dissertação deve-se, em primeiro lugar, a seu ineditismo na forma pela qual o tema é tratado e em seu objeto de pesquisa. Não há trabalhos publicados que tenham oferecido uma contribuição à história do conceito de código tendo em vista este período e a sociedade brasileira. O conceito de “código” exprime mais que simplesmente uma forma de

¹ Ver por exemplo o texto do primeiro Ato Institucional em que há previsão de eleições e prazo máximo para as medidas extraordinárias.

organizar ou sistematizar o direito, mas representa uma forma específica de intervenção na sociedade ainda não analisada no contexto autoritário.

Há também importância, além do interesse histórico sobre o período, pelo fato de que estes códigos continuaram a ser reconhecidos como direito válido mesmo após o fim do período ditatorial. Apesar de muitos dos regimes ditatoriais do século XX terem desconsiderado o direito enquanto instituição social, será demonstrado que o direito no Brasil foi uma fonte de controle social e institucionalização da ideologia do regime e que, inclusive, acabou criando conjuntos estáveis de normas que foram incorporados pela sociedade democrática que se seguiu a 1988 de uma maneira passiva e muito pouco reflexiva. É preciso refletir sobre o fato de que as regras de convivência da democracia foram idealizadas e aprovadas no período ditatorial da forma como o foram.

Há duas perguntas que sintetizam o objeto da dissertação e que dizem respeito ao período analisado. Qual o significado do termo “código”? Qual o significado do termo “codificação”?

A dissertação foi dividida em três partes. Na primeira parte apresenta-se a partir de uma bibliografia selecionada de autores uma definição enquanto categorias dos termos “código” e “codificação”. Na segunda parte, há narração dos debates referentes à criação dos códigos a partir dos debates parlamentares da época. Na terceira parte, há uma revisão de alguns debates jurídicos selecionados em torno de certos problemas relacionados à codificação. Na primeira parte problematiza-se como definir os termos código e codificação, em suas origens e em seu uso contemporâneo ao período estudado, tendo em vista reconhecidos autores jurídicos da cultura ocidental. Na segunda parte questiona-se como foram elaborados os códigos e quais inferências abstratas são passíveis de serem feitas tendo em vista estes acontecimentos concretos. Na terceira parte questiona-se como definir o conceito de código tendo em vista aquele contexto a partir dos debates da época.

O interesse pela narração dos eventos referentes à criação dos códigos justifica-se para que seja possível observar certos padrões de criação do direito na época. Há dois padrões que foram revelados a partir da pesquisa: a codificação através de leis e a codificação através de decretos. Neste sentido, há um significado especial atribuído a esta narrativa que não se resume a reconstruir fatos cuja existência foi fartamente documentada. O interesse pela análise dos debates justifica-se pela possibilidade de reconstruir os problemas e os posicionamentos de agentes que se utilizaram da

linguagem jurídica neste contexto de embate político e de tomada de decisões. A reconstrução histórica, posterior, permitiu agrupar os debates em alguns grandes temas. Neste capítulo, são apresentados os debates em livros e revistas que reproduziram ideias e questionamentos a respeito do direito na época. Os debates parlamentares e as exposições de motivo são apresentados como evidências de como estes debates também estavam diretamente ligados à codificação.

Quanto às fontes, elas podem ser divididas em fontes primárias e fontes secundárias da pesquisa. Característica comum a ambas é serem textos escritos. As fontes primárias foram textos, predominantemente das décadas de 1960 e 1970, cujo conteúdo postula-se relevante e suficiente para a representação histórica jurídica da codificação. Foram selecionados trechos de debates parlamentares e de juristas que se manifestaram em certas revistas especializadas em direito no período que tenham tido como referencial fundamental o código, enquanto unidade, e o ato de codificar. Esta opção excluiu da análise os debates específicos sobre os dispositivos dos códigos e as várias emendas, entre outras questões. Utilizou-se como fonte primária os Diários da Câmara dos Deputados, o Diário do Congresso Nacional, a Revista Forense, a Revista dos Tribunais, ambas as revistas tiveram grande circulação na época e cujos temas eram essencialmente problemas e propostas jurídicas, entre outras revistas e publicações selecionadas tendo em vista seus interlocutores e temas discutidos. As fontes secundárias são textos de autores que trazem considerações políticas, jurídicas, sociológicas ou históricas, mas que foram construídas posteriormente ao período analisado.

Os textos analisados trataram de problemas a respeito da codificação com uma linguagem própria do direito e expuseram o raciocínio de seus autores que lidaram, mesmo que em teoria, com os problemas a partir de considerações jurídicas para então buscar soluções.

Tendo em vista as fontes analisadas, narrar-se-ão as datas de elaboração e os responsáveis pelos projetos de Códigos, a forma e fundamento legal para o envio dos projetos ao Poder Legislativo, a tramitação deles, nos casos em que houve oportunidade de discussão no Congresso Nacional, e, enfim, a data de sua aprovação. Ressalte-se que o ponto de vista exposto é o dos observadores do Direito que compunham os quadros do Estado da época, ou seja, de políticos, legisladores e juristas que não foram perseguidos pelo regime ditatorial e que trabalharam na elaboração ou crítica dos códigos elaborados

e aprovados ou rejeitados na época. Esta forma de representação não é a única forma pertinente ao período, mas estas fontes revelam uma maneira de apreensão da realidade fundamental para que uma História do Direito possa ser feita e, inclusive, para que este ponto de vista possa ser criticado por um autor e pesquisador cuja formação é jurídica.

Foram criados os seguintes códigos no período de Novembro de 1964 até Fevereiro de 1974: Estatuto da Terra; Sistema Financeiro Nacional; Código Eleitoral; Código Florestal; Código Tributário Nacional; Código Brasileiro do Ar; Código de Caça – Proteção à Fauna; decreto-lei 200, a reforma administrativa; Código da Pesca; Código de Minas; Código Penal Militar; Código de Processo Penal Militar; Código Penal; Código da Propriedade Industrial; Código de Processo Civil e o Estatuto do Índio.

Quanto aos diplomas legais escolhidos, a seleção foi feita tendo em vista a definição de código enquanto categoria apresentada no início do trabalho.

A respeito do Código Nacional de Trânsito, aprovado em 1966, ele deixou de ser analisado pelo fato de que o projeto data de 1960, tendo sido proposto e analisado antes do período delimitado, apesar da discussão final e de sua aprovação ter ocorrido após o Golpe.

A respeito dos Atos Institucionais, estes foram diplomas fundamentais do período, sendo normas referências tanto para a aplicação do direito pelos tribunais como justificativas e ferramentas institucionais que permitiram tantos abusos cometidos por membros do regime. Há duas características que os excluam da análise. A primeira é que estes atos foram editados por um poder que se denomina “revolucionário”, invocando um termo característico do poder constituinte originário. Este poder é conhecido por editar, entre outros documentos, a Constituição da nação. Os códigos, por outro lado, são produzidos em um processo político diferente, geralmente associado com o poder constituinte derivado. A segunda é que estes Atos tiveram como função estabelecer bases instrumentais institucionais para uma atuação temporária do regime. Por exemplo, o Ato Institucional número cinco inaugurou uma série de atos que não tinham prazo de vigência estabelecido neles próprios, mas ainda assim mesmo o AI-5 visava regular medidas de exceção, como seu próprio texto definia-as. Neste sentido, não é possível considerar os Atos Institucionais como projetos de futuro da mesma forma que os códigos. A Lei de Segurança Nacional e a Lei de Imprensa também foram

excluídas ao longo da pesquisa por se tratarem de diplomas legais de natureza semelhante.

A escolha do objeto da dissertação foi feita com base em uma escolha metodológica, a de orientar a pesquisa pelas considerações teóricas do historiador Reinhart Koselleck e a história conceitual que ele praticou.

Em primeiro lugar, a obra que orientou a pesquisa foi a “história dos conceitos”², em que se trabalha a relação deste tipo de pesquisa histórica e a história social. A manifestação linguística de qualquer fato é assumida como sendo um aspecto necessário de qualquer fato social. Uma das teses centrais da obra é de que não é possível reduzir o acontecimento a fatores políticos ou de outra natureza e tampouco reduzi-lo a sua manifestação linguística³.

As considerações teóricas sobre o estudo de um conceito servirão para o estudo de um conceito jurídico, “código”. A criação de regras jurídicas desta forma específica e a importância dada na época e demonstrada nos textos para esta palavra demonstram o valor que este estudo histórico pode agregar ao conhecimento do período.

Há também outra obra fundamental que apresenta a questão da temporalidade na análise histórica que serve como referencial para a compreensão dos códigos editados nesta época como *projetos de futuro* e para a interpretação do posicionamento e discursos dos agentes⁴.

A categoria “projetos de futuro” possibilita problematizar até que ponto a criação dos códigos representou a tentativa de se moldar o futuro da sociedade ou mesmo criar regras duradouras que ultrapasassem os limites cronológicos de duração do regime, conforme expectativas dos agentes históricos da época.

É necessário também destacar a contribuição de debates filosóficos cujo objeto seja a história das ideias. Em obras como a de James Tully⁵ os debates políticos são apresentados como genuínas formas de luta política na sociedade, o que significa que

² KOSELLECK, Reinhart. **Begriffsgeschichten**. Frankfurt: Suhrkamp, 2010

³“Keine gesellschaftliche Tätigkeit, keine politischen Handel und kein wirtschaftlicher Handel ist möglich ohne Rede und Antwort, ohne Planungsgespräch, ohne öffentliche Debatte oder geheime Aussprache, ohne Befehl – und Gehorsam -, ohne Konsens der Beteiligten oder artikulierten Dissens sich streitender Parteien. (...) So selbstverständlich dies ist, ebenso selbstverständlich muß diese Beobachtung eingeschränkt werden. Was sich tatsächlich ereignet, ist offenbar mehr als die sprachliche Artikulation, die dazu geführt hat oder sie deutet” - KOSELLECK, Reinhart. **Begriffsgeschichten**. Frankfurt: Suhrkamp, 2010

⁴ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Trad. Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira; revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006

⁵TULLY, James. **Meaning and context**: Quentin Skinner and his critics. Cambridge, UK: Polity Press: 1988

eles devem ser considerados, assim, representativos do período. Há um provérbio conhecido, mas que é devidamente fundamentado na obra e que resume esta ideia, “the pen is a mighty sword”.

1. – Código e codificação enquanto categorias

Apresenta-se trecho de Koselleck em que este distingue e define os termos “categoria” e “conceitos”, centrais para a história conceitual que ele pratica e que foram adotados pela dissertação⁶:

“Quando o historiador mergulha no passado, ultrapassando suas próprias vivências e recordações, conduzido por perguntas, mas também por desejos, esperanças e inquietudes, ele se confronta primeiramente com vestígios, que se conservaram até hoje, e que em maior ou menor número chegaram até nós. Ao transformar esses vestígios em fontes que dão testemunho da história que deseja apreender, o historiador sempre se movimenta em dois planos. Ou ele analisa os fatos que já foram anteriormente articulados na linguagem ou então, com a ajuda de hipóteses e métodos, reconstrói fatos que ainda não chegaram a ser articulados, mas que ele revela a partir desses vestígios. No primeiro caso, os conceitos tradicionais da linguagem das fontes servem-lhe de acesso heurístico para compreender a realidade passada. No segundo o historiador serve-se de conceitos formados e definidos posteriormente, isto é, de categorias científicas que são empregadas sem que sua existência nas fontes possa ser comprovada”

Nota-se que os termos “categoria” e “conceito” foram definidos por Koselleck a partir da atividade do pesquisador de história. Definir, apresentar ou estudar “conceitos” são três formas de interpretar, atribuir ou reconhecer o significado de certas palavras escolhidas como objeto de estudo, tendo em vista um contexto específico, atendo-se a utilização da palavra pelos agentes históricos como demonstrado pela pesquisa a partir das fontes disponíveis para análise. “Categorias” são instrumentos lógicos de análise da realidade formadas independentemente do objeto singular de um trabalho de história que as utilize.

⁶ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Trad. Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira; revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. Pág. 305

O significado de dois conceitos, “código” e “codificação”, são o objeto de investigação da dissertação.

A partir da definição destes termos enquanto categorias foi possível formular hipóteses para o trabalho, tendo em vista que esta definição orienta a escolha de quais corpos normativos, leis ou decretos-lei, deveriam ser analisados. Ainda, definir estas categorias permite interpretar os discursos e pronunciamentos selecionados dos agentes da época, mesmo quando eles não se utilizavam das palavras “código” e “codificação” e até relativizar seu uso quando as utilizaram.

Nem todas as leis e decretos do período que não foram chamados de códigos não devem ser analisados, como o Estatuto da Terra, entre outros corpos normativos que, mesmo não tendo sido denominados “códigos”, o foram assim considerados.

Antes de apresentar as categorias, é necessário introduzir a forma pela qual elas serão apresentadas. As categorias serão definidas analiticamente a partir de termos que serão interpretados para explicar o sentido pretendido delas.

Quanto à narrativa das categorias, os termos “código” e “codificação” serão seguidos nas suas respectivas frases pelo signo “:” e posteriormente pelas palavras que compõem suas definições. A escolha feita foi a de não apresentar as categorias no formato “(termo a ser definido) é (e em seguida apresentar os termos da definição)”, mas no formato “(termo a ser definido):”.

O verbo ser, na forma conjugada que seria aplicável a este tipo de frase, “é”, deixou de ser utilizado, tendo sido substituído pelo signo “:”, para induzir uma reflexão a respeito da função narrativa histórica que o verbo “ser” tem, tendo em vista o tempo presente de uma categoria e o tempo passado de um conceito.

Categorias, na forma definida por Koselleck, são palavras que devem ser utilizadas para definir uma forma de interpretar a realidade passada. Entretanto, esta forma de interpretação deve ser formulada tendo em vista os debates epistemológicos e metodológicos contemporâneos ao pesquisador. Desta forma, é um termo que existe no presente do historiador. Conceitos são, no entanto, como definidos por Koselleck, palavras que devem ser tratadas como indícios e tema para uma narrativa histórica do passado.

A utilização do verbo ser, na forma conjugada do presente poderia levar a uma conclusão falsa, indicando uma atemporalidade do significado de “código” ou “codificação”, como se estes termos sempre fossem e tivessem sido algo específico.

Como o objeto de estudo está no passado, a conjugação verbal indicativa do presente geraria uma distorção da narrativa. De forma diversa, a utilização do verbo ser, na forma conjugada pertinente no tempo passado “foi”, indicaria que os termos não podem mais ser reconhecidos na atualidade da mesma forma como antes, tornando assim inútil a exposição e a utilização deste termo como uma categoria de análise da dissertação. O verbo no passado indica fim, sua leitura presume a existência de um marco temporal em que algo deixou de ser, indica um contraste entre o que existia antes e o que existe agora. E, enfim, a utilização do verbo ser, na forma conjugada pertinente no tempo futuro, “será”, é absolutamente impertinente tendo em vista que a narração reconstrói algo do passado no presente do autor.

O signo “:” no início das frases “código:” e “codificação:” sugere uma identidade do termo apresentado com a definição proposta, que é composta pelas palavras que seguem os termos e o signo. Esta identificação não é limitada a uma das formas conjugadas do verbo ser que trariam limitações à compreensão na medida em que restringiriam os vários possíveis sentidos do ato de definir uma categoria.

A exposição da definição destas categorias obviamente está sujeita aos princípios lógicos, entre eles, o da identidade, geralmente apresentado na fórmula “A é A”. Entretanto, a ausência do verbo acaba provocando maiores reflexões sobre a natureza destas categorias, no sentido filosófico utilizado, por exemplo, por Aristóteles, do que o fariam alguma de suas formas conjugadas. A definição de uma categoria em uma narrativa histórica conceitual com o verbo “ser” somente poderia ser feita se fosse possível apresentá-la simultaneamente com o verbo conjugado tanto no passado como no presente, o que é impossível do ponto de vista gramático da construção da frase, mas pode ser apresentado na forma de uma justificativa preliminar.

Outra distinção fundamental para o trabalho advém da reflexão apresentada por Koselleck em um capítulo sobre representação histórica em sua obra *Futuro Passado*. Neste capítulo, o autor faz uma distinção entre estrutura e eventos a partir da duração temporal de ambos e sua relação com a representação histórica⁷. Tendo em vista este capítulo, seria possível analisar a forma jurídica “código” ou o tipo de atividade “codificação” como estruturas e o caso brasileiro no período analisado como uma série de eventos.

⁷ KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**. Trad. Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira; revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006. Pág. 133 – 147.

Estruturas, segundo o autor, são descritas, enquanto eventos são narrados. A estrutura seria um aparato conceitual ou significativo que precede a existência do agente histórico. O evento somente existe na medida em que ele acontece, ele é singular, temporalmente e espacialmente determinado.

O problema das estruturas e eventos é tanto contemporâneo aos agentes históricos como também é um problema contemporâneo ao historiador que analisa e busca reconstruir com a narrativa determinado período. Inicialmente, é possível fazer uma analogia entre a estrutura e os eventos enquanto condições de significação e fatos ou práticas sociais.

A frase acima adquire diferentes significados se interpretada tendo em vista as considerações teóricas de duas diferentes teorias.

Estas condições de significação em Saussure⁸ comporiam a *langue*, ou a língua, enquanto que os fatos sociais designados seriam a *parole*, ou o discurso. A língua seria este conjunto de regras que precede àquele que discursa no tempo e espaço determinados, sendo a condição pela qual a comunicação é possível e o repositório de significados entendidos como remissões a coisas da realidade, materiais ou não.

Estas “estruturas”, apesar de este termo não ser utilizado pelo autor, podem ser comparáveis às regras dos jogos de linguagem na teoria de Ludwig Wittgenstein⁹. John Searle¹⁰ faz uma importante distinção entre “regras constitutivas” e “regras regulativas” dos jogos, que também tratam do problema de quais critérios deveriam ser utilizados para compreender a prática social conhecida como comunicação através da linguagem. Para estes teóricos, existiriam jogos de linguagem e aquele que estivesse interagindo segundo estas regras dos jogos estaria agindo “jogando” determinado jogo em um tempo e espaço determinados. Esta segunda visão é a adotada pelo autor.

Para determinar se determinadas categorias ou conceitos são eventos ou estruturas é necessário incluir na análise o problema do ponto de vista do observador.

Tendo em vista o uso que o historiador faz das palavras “categorias” e “conceitos”, elas designam as regras constitutivas do significado de determinadas práticas, impondo certas condições, mas, não determinando o significado dos discursos individuais da mesma forma que a língua portuguesa impõem condições para que a

⁸ SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de lingüística geral**. São Paulo: Cultrix, 2006.

⁹ WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução por José Carlos Bruni. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

¹⁰ SEARLE, John. **Making the Social World: the structure of human civilization**. Oxford: Oxford University Press, 2010

comunicação entre falantes aconteça, mas ela não determina o significado de poemas, por exemplo, e qual a utilização em determinado espaço e tempo analisados a que foi dada à palavra pelos agentes históricos.

Entretanto, ressalta-se que também seria possível a análise sobre o próprio trabalho do historiador por outro historiador ou por seus leitores. Neste caso, “categorias” e “conceitos” são termos utilizados para analisar e narrar determinado período histórico tendo como pressuposto metodológico a história dos conceitos e sua relação com a história social.

O objetivo deste capítulo é apresentar uma reflexão a partir de autores que utilizam o termo código e o termo codificação como categorias de análise, postulando-se uma definição para os termos.

Será apresentada uma definição de código a partir de obras que analisam o impacto e importância do código civil francês do início do século XIX e do código civil alemão do final do século XIX, que representam dois marcos da codificação no século XIX e cujo estudo permite compreender os principais aspectos que permitem historiadores e juristas a identificarem certa lei ou conjunto de normas como sendo um código. Não se pretende aqui uma revisão de toda a bibliografia existente sobre a definição de código desde o século XIX. Serão apresentados autores considerados suficientes para determinar quais as características essenciais de um documento, lei ou conjunto de normas que os fizeram serem reconhecidos socialmente como “códigos”¹¹.

A codificação do direito é fenômeno típico do século XIX¹². Este período é importante para a dissertação por ter sido lembrado pelos agentes da época estudada, ou seja, período da ditadura militar no Brasil, como um importante momento em que houve codificação.

A literatura da história do direito que enfoca o objeto código atribui relevância especial desta forma de criação e organização do direito tendo em vista o desenvolvimento do direito privado na Europa continental¹³. Um dos marcos

¹¹ A apresentação do termo código enquanto categoria tendo em vista o contexto do século XX será feita no capítulo 2.1 da presente dissertação. E, enfim, para textos que apresentam críticas, problemas e considerações contemporâneas a respeito da figura jurídica “código”: CODICI: una riflessione di fine millennio. **Per la storia del pensiero giuridico moderno**. Vol. 61. Milano: Giuffrè Editore, 2002 e GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**, Trad. Arno Dal Ri Júnior, Fundação Boiteux: Florianópolis, 2004.

¹² A respeito da delimitação temporal e localização territorial do fenômeno: ANZOÁTEGUI, Victor Tau. **La codificación en la Argentina: 1810-1870**, 2ª ed. Buenos Aires: Librería Histórica, 2008.

¹³ Natalino Irti estabelece um paralelo entre a importância do código civil para o direito privado e as constituições para o direito público: “Di qui il significato ‘costituzionale’ dei codici civili, nel senso che

fundamentais é o Código Napoleão, promulgado no começo do século XIX. Outro marco fundamental é o Código Civil Alemão (*Bürgerliches Gesetzbuch*)¹⁴. Uma definição da categoria código que corresponde a uma abstração tendo em vista estes códigos justifica-se pelo impacto que tiveram na cultura jurídica europeia e brasileira, sendo esta definição de categoria aplicável a outros códigos do século XIX.

Ainda, estes dois códigos integravam o espaço de experiência dos agentes históricos do regime político pós-1964. Espaço de experiência é o contexto em que agentes vivem ou viveram. Enquanto categoria de análise histórica, este termo deve ser entendido como conjunto de qualidades do ambiente no qual os agentes viveram, local, período, política, economia, entre outros que sejam relevantes, e que tenham sido compreensíveis para os agentes. No entanto, o espaço de experiência em que certos agentes se desenvolvem não é um conjunto de condições que explica o desenrolar de ações segundo um modelo determinista de análise. É possível conjugar uma análise de escolhas feitas com a constatação de que certos elementos estavam disponíveis a eles no período e eram influência e matéria-prima para os agentes agirem de maneira significativa.

Enfim, apresenta-se a definição de código como categoria.

Código: um livro público de regras claras.

Código. Este termo é o objeto da definição que se apresenta a seguir.

A reflexão a respeito do signo “:” já foi apresentada anteriormente.

O termo *um* remete à ideia de unidade, já que a palavra neste contexto tem como referência o número “um” e não o artigo indefinido “um”. Neste sentido, é importante ressaltar em primeiro lugar a importância do código como proposta de fonte única de todo o direito de um determinado ramo, como direito civil ou direito penal¹⁵. O código

essi non si limitano a disciplinare semplici congegni tecnici (più o meno perfetti e completi), ma raccolgono e fissano la filosofia della rivoluzione borghese” - IRTI, Natalino. **L'età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999. Pág. 23.

¹⁴ Ascheri chega a afirmar que, nesta época, mesmo havendo códigos importantes que tratavam sobre direito penal e processual, eles não obtiveram o mesmo impacto e não são considerados referenciais gerais e abstratos da organização da vida social como os códigos de direito civil. Outras áreas do direito, como direito mercantil e de administração pública sofriam mudanças contingentes a cada país e contexto, não havendo modelos gerais adotados pelos países na forma de códigos. Entretanto, o Brasil é exemplo de códigos feitos no século XIX, como o Código Comercial de 1850, de grande impacto na cultura jurídica e organização social, o que torna esta afirmação muito relativa tendo em vista a realidade dos agentes objeto desta pesquisa. A título de referência do debate: ASCHERI, Mario. *Costituzioni e codici con un cenno al sei-settecento* in ASCHERI, Mario (org.). **Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni**. Torino: Giappichelli Editore, 2008. Pág. 7

¹⁵ Caenegem apresenta uma relação histórica entre a edição de códigos e positivismo, justificando a ausência de princípios gerais e da não incorporação no texto do código de justificativas preliminares, e

foi concebido originariamente para resolver todas as contradições e compor um conjunto de regras único que deveria ser capaz de abranger todos os casos e problemas existentes.

Na França a luta política por uma unidade data desde antes do Iluminismo e se relaciona a propostas como a de que o juiz deveria ser a “boca da lei”, gerando maior coerência e segurança das decisões. Na Alemanha houve resistência de teóricos como Savigny que viam no espírito do povo um referencial importante que seria desconsiderado com a codificação. Em ambos os países os debates da codificação estão ligados a unificação ou fortalecimento do Estado nacional.

A atribuição ao código do papel de fonte única e exclusiva de todo o direito¹⁶ deve ser compreendida tendo em vista o contexto francês e a existência de várias ordens que justificavam a decisão de casos com base em referenciais que não o direito legislado, em especial, o direito costumeiro e romano¹⁷. Esta posição, no entanto, não é pacífica, questionando-se até que ponto haveria realmente esta supremacia do direito estatal após a codificação¹⁸, apresentando-se como evidência os debates da época da

afirma: “O *Code* devia ser concebido em primeiro lugar, e sobretudo, como um texto de direito positivo, e qualquer excesso doutrinário devia ser evitado; os termos do estatuto não deviam ser obscurecidos por teorias e considerações. Esse ponto de vista está de acordo com a noção de primazia absoluta do estatuto como fonte de direito” - CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Pág. 12.

¹⁶ “The legal codes of the modern age served two main functions in civil-law countries. On the one hand, they were the fundamental tool of the trade for legal professionals: Judges, lawyers, public servants, and citizens regarded them as the main source for the cognition of law and as the basic framework of the legal system. This has sometimes led legal scholars to assume, incautiously, that “civil law stands for codification” (Caenegem 1987, 39), even though codes have now lost their central position in contemporary legal systems and no longer characterize the civil-law world (Merryman and Perez-Perdomo 2007, 152ff.; Irti 1979; see vol. 1, 161). On the other hand, codes embodied a definite conception of the nature of law and the social function of regulation by law. This is a threefold conception whereby (a) the law consists of a set of general prescriptive sentences forming part of a legal system; (b) a prescriptive sentence is law not by virtue of its content but by virtue of its source, in that the authority of law is identified with the authority of the state’s legislative power; and (c) the aim of the law is to guarantee liberty and equality, considered to be necessary conditions of any genuine individual good and of any social justice and welfare” –CANALE, Damiano, *The many faces of the codification of law in modern continental europe* in PATTARO, Enrico, et al., **A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence**, vol. 9, Springer: Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2009.

¹⁷ Apesar de em outras passagens da obra Caenegem destacar a importância do direito consuetudinário como inspiração das normas do código civil francês, ele afirma: “Não obstante, o *Code civil* de 1804 marcou uma ruptura decisiva na evolução gradual do direito. Substituiu a variedade do antigo direito por um código único e uniforme para toda a França; aboliu o direito que estava anteriormente em vigor, em particular o direito consuetudinário e romano (art. 7 da lei de 31 de março de 1804)” - CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Pág. 1 e 2.

¹⁸ “Let us go back to the position of custom. Before the Code, there was the realm of customary and doctrinal law; afterwards, there was the realm of statutory law. However, beyond the surface and in actuality, that was continuity because the Code was cautious regarding the introduction of new rules and, similarly, in giving up previous customary and doctrinal law” - ASCHERI, Mario. A turning point in the

codificação na França no começo do século XIX¹⁹. De qualquer modo, o código civil na França teve uma conotação de superação da ordem anterior, bem como de privilégios e da interferência da Igreja, além de outras reformas.

Mario Ascheri descreve o Código Napoleão como tentativa de superação política do *ius commune*, no sentido de que este código seria o responsável pela previsão de regras abstratas que deveriam ser seguidas obrigatoriamente pelos indivíduos sujeitos ao Estado²⁰.

Além da questão da afirmação do poder legislativo como fonte do direito, a unidade dos códigos é produto da sistematização narrativa do direito na época, derivada da clareza de exposição de um código como o napoleônico e da concatenação lógica feita pela pandectística a partir de conceitos formulados tendo como base o código civil alemão.

Tendo em vista o período analisado pela dissertação, a categoria “código” é útil caso sejam levadas em consideração as alterações do período após a segunda guerra mundial. Há autores que afirmam, fazendo um paralelo com uma categoria própria de análises econômicas, que haveria uma inflação legislativa neste período²¹.

Tendo em vista o surgimento de muitas leis especiais que passaram a regular as relações privadas²², inclusive limitando a abrangência da autonomia privada dos

civil law tradition: from *ius commune* to Codé Napoléon. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996.. Pág. 1049.

¹⁹ Pág. 1047: “During the meetings of March 8th and 10th in 1804, Maleville, a member of the working committee, said the abrogation should be limited to the rules openly in opposition to the Code”. Pág. 1048: “If we think about these discussions, we have to recognize that our contemporary ideas about completeness with no possibility of integration from sources outside of the Code are not consistent with the early mentalité. The French redactors did not fight for legal dogmas, but rather for legal unification and for the rule of law” - ASCHERI, Mario. A turning point in the civil law tradition: from *ius commune* to Codé Napoléon. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996.

²⁰ “*Ius commune* was abandoned in order to give the impression that some substantive concepts would be changed in a legal and judicial system deeply criticized by the learned men of the Enlightenment – the German Aufklaerung. From this milieu, and under the strong influence of Montesquieu, two important ideas arose (...) The first idea is that of the judge as “*bouche de la loi*”, the “oracle of the law”. Under this view, the judge cannot add anything to the law; his power is limited to expounding what is already inside the statute. This method was directly contrary to the tradition of the *Ancien Regime*, which gave broader discretion to the judge. The second idea was called the *référé législatif*, that is, only the legislature can resolve legal questions and not the judiciary. This exclusion was meant to preserve the prerogative of the legislature”. – ASCHERI, Mario. A turning point in the civil law tradition: from *ius commune* to Codé Napoléon. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996. Pág. 1042.

²¹ Para referência desta discussão: FARIA, José Eduardo de. **O direito na economia globalizada**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2004. Pág. 128 e seguintes.

²² A respeito do grande número de normas criadas após a segunda guerra mundial o autor propõe um critério de classificação, pág. 66: “Di qui la distinzione in *norme decodificanti e norme consolidatrici*: caratterizzate, le une, dalla sottrazione di materie ed istituti al codice civile, che può conservare soltanto il compito di diritto residuale; destinate, le altre, a chiudere lunghi itinerari storici ed a fissare

individuos, Natalino Irti afirma que o código civil italiano passou a ser um referencial para a aplicação da lei. Assim, as normas que compõem o código passaram a ser normas gerais que deveriam ser observadas quando aplicadas conjuntamente com outras normas jurídicas²³.

O fenômeno decorrente do surgimento de muitas normas e de áreas do direito que passam a ser reguladas de maneira autônoma é identificado com o nascimento de microssistemas²⁴. A categoria microssistemas e este processo identificado na Europa é algo semelhante à realidade brasileira da época estudada, o que se reflete nos códigos objeto de estudo da presente dissertação na medida em que se criaram códigos para várias “áreas” do direito que ganham este status pela própria existência do código.

A continuidade do processo, segundo Natalino Irti, levaria a leis especiais esparsas substituírem os códigos, fazendo com que estes perdessem gradativamente utilidade e, portanto, o suposto fascínio²⁵. O diagnóstico feito para o futuro é chamado de “il processo di erosione del codice”²⁶.

A importância no período da codificação da identificação do código com um “livro” de leis (Gesetzbuch) deve ser entendida tendo em vista a facilidade que a compilação de muitas normas em somente um livro traz para o aplicador do direito ou mesmo para os cidadãos. A simplificação neste caso não é somente de natureza lógica, mas também prática. O acesso à lei é simplificado e barateado com a publicação de um único livro que compila toda a matéria pertinente ao assunto, no caso, um conjunto de

organicamente criteri di disciplina estranei al codice civile” - IRTI, Natalino. **L’età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999.

²³ IRTI, Natalino. **L’età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999. Pág. 36 e seguintes.

²⁴ “Intorno al nuovo criterio di disciplina – come intorno agli antichi le norme del codice – si dispongono le norme speciali, si organizzano, si svolgono in piccoli universi legislativi. Nascono così – ora appena accennati, ora più limpidi e netti – i *micro-sistemi*: insiermi di norme speciali, che, dettate per singoli istituti o classi di rapporti, si ritrovano in comuni principi di disciplina. Se ad una nota differenziale tiene sempre dietro un effetto, questo dice che essa ha suscitato un nuovo criterio di valutazione, ha sprigionato, nell’ambito del grande ordinamento giuridico, una *logica di settore*” - IRTI, Natalino. **L’età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999. Pág. 71.

²⁵ Pág. 39: “Occorre rompere il fascino del codice, e riconoscere schiettamente che le leggi speciali costituiscono ormai il diritto generale di un istituto o di un’intera materia”. O código então passa a ser referência para casos residuais, pág. 47: “Le leggi esterne, moltiplicandosi e consolidandosi, renderanno più rapido e profondo il processo di espropriazione del codice, ridotto, per un lato, a disciplina di casi residuali, e, per altro lato, a regola di istituti amplissimi, presupposti appunto da quelle leggi. Le discipline residuali resteranno nel codice come rami secchi, settori normativi superati da nuovi principi generali e ricchi di semplice prestigio o suggestione storica: presto o tardi, cadranno dal vecchio tronco, e saranno *assorbite* dalla leggi consolidatrici di singole materie o classi di rapporti” - IRTI, Natalino. **L’età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999.

²⁶ “In luogo di lasciare sulle pagine del codice un gruppo di norme, apparentemente unitario e sistematico, ma in realtà svuotato di concreta efficacia, sembrerà forse più opportuno o regolare i casi residuali con i consueti metodi dell’analogia o inserirne la disciplina nel corpo delle leggi esterne” - IRTI, Natalino. **L’età della decodificazione**. 4ª ed. Milano: Giuffrè Editore, 1999.

regras, já que ele é mais facilmente identificado, produzido e comprado pelos indivíduos.

A utilização do termo “público” na definição é uma forma de ressaltar que os códigos foram feitos para representar o poder do Estado e, desta forma, somente podem cumprir esta função de afirmação simbólica do poder na medida em que forem divulgados publicamente.

Note-se que a divulgação de uma regra como vinculante pelo estado era, ao mesmo tempo, parte da formação das pessoas sobre como elas deveriam proceder como também um desafio a outras ordens normativas que não contavam com o mesmo monopólio legítimo do poder de difusão e coerção organizado do estado. Um dos temas fundamentais da codificação no século XIX é justamente a reafirmação do direito posto, ou seja, direito positivado por atos de poder institucionalizados na forma legislativa.

Enfim, o adjetivo “público” segue, na definição apresentada, o termo “livro” para sugerir que não eram as regras que eram tornadas públicas, mas os códigos enquanto livros, ou seja, unidade, que eram tornados públicos e, conseqüentemente, também as regras. A ênfase aqui é atribuída à unidade do código.

A respeito do termo “de regras”, destaca-se que a preposição “de” significa neste uma predicação que indica que os livros seriam compostos por regras. Códigos nesta época eram compostos por previsões abstratas. Uma característica do contexto social da codificação que deve ser ressaltada é a luta no século XIX pela igualdade da aplicação do direito para os cidadãos, independente da ascendência ou classe a que pertenciam e que significava que todos deveriam estar sujeitos da mesma forma às mesmas regras²⁷.

Desta forma, a existência de regras pressupõe ou garante segurança para os cidadãos, já que este fato é um referencial para previsão do que ocorrerá ou o que deve ocorrer no futuro, como as pessoas irão ou deverão se comportar, entre outras considerações possíveis²⁸.

²⁷ “Codification would naturally cause a great deal of friction between supporters of the old and new systems of law. Ius commune was considered and uncertain law of mixed origin, partly doctrinal and partly judicial. In contrast, the new law was certain because it was based solely on statutes. Likewise, in the past, the rules differed depending on the social class of the litigant. Under the codified system, the law was the same for everybody, regardless of class” - ASCHERI, Mario. A turning point in the civil law tradition: from ius commune to Codé Napoléon. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996. Pág. 1043.

²⁸ “Sai in Francia che in Austria, infatti, i codici civili del 1804 e del 1811 assolsero a una funzione ‘para-costituzionale’, di costituzione per la società civile per così dire, perché garantivano un quadro di certezze minime per i ‘borghesi’; soddisfacenti per chi temeva i rivolgimenti politici come forieri dei disastri sperimentati durante la Grande Rivoluzione” - ASCHERI, Mario. *Costituzioni e codici con un*

Este contexto de ideias liberais da sociedade do século XIX, contudo, não significa que os códigos desta época não favoreceram certos interesses de segmentos ou classes daquelas sociedades²⁹. O código civil napoleônico, por exemplo, é reconhecido como sendo um código burguês, que consolidou conquistas desta classe em oposição às forças do antigo regime e ajudou a criar condições para que ela se tornasse hegemônica na sociedade francesa mesmo após a queda de Napoleão.

O problema das regras serem “claras” é análogo ao problema da publicidade dos códigos enquanto livros. A comunicação entre estado e cidadãos não deveria ser mediada por juristas, segundo o entendimento que buscava tornar-se predominante na cultura jurídica francesa no século XIX. As regras deveriam ser suficientemente claras para que as soluções dos problemas estivessem acessíveis a todos³⁰. Neste sentido, houve inclusive nesta época a proibição na França da interpretação do código civil por juristas³¹.

Há críticas, no entanto, a esta visão e critério de definição, sendo que há historiadores que vêem este mito de clareza das regras como uma percepção da historiografia posterior ao período³².

cenno al sei-settecento in ASCHERI, Mario (org.). **Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni**. Torino: Giappichelli Editore, 2008.

²⁹ WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004. Pág. 505.

³⁰ “Il Codice nell’intenzione di Napoleone doveva costituire una sorte di ‘Bibbia del cittadino’, um libro che l’avrebbe accompagnato negli affari giuridici dalla nascita alla morte, um libro che doveva essergli comprensibile – e che perciò fu scritto chiaramente e nella lingua nazionale contro tutte la astruserie del diritto d’Ancien régime” - ASCHERI, Mario, GRILLI, Antonio. *Il codice e i codici: code Napoleón, ABGB e BGB* in ASCHERI, Mario (org.). **Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni**. Torino: Giappichelli Editore, 2008. Pág. 117.

³¹ “Firstly, in keeping with na ancient topos invoked in the Renaissance by T. More, F. Bacon, and T. Campanella, the law ought to be simple: It needs to consist of only a few rules—clear, public, and written—that can be known and understood not only by legal experts but also by its final addressees” - PATTARO, Enrico, et alt., **A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence**, vol. 9, Springer: Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2009. Pág. 137. Ainda, a respeito da proibição dos comentários: “Não obstante, o Code civil de 1804 (...) tentou tornar supérfluo o papel tradicional do direito erudito, ao proibir o comentário doutrinário sobre os códigos, na crença de que a nova legislação era clara e auto-suficiente”. CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Pág. 2.

³² “Let us consider a new and complimentary myth that sprang up during the nineteenth century. This myth was the dogma of the Code as a whole, as a complete and self-sufficient text, as a body of law in which it was always possible to find the rule for a new case. It was believed that one could find the law without referring to the previous law or to other sources, like natural law or jurisprudence or judicial decisions” - ASCHERI, Mario. A turning point in the civil law tradition: from ius commune to Codé Napoleón. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996. Pág. 1045. Contudo, é importante notar que esta posição é considerada um mito pelo autor, uma ideia criada por juristas e que poderia ser questionada tendo em vista uma análise historiográfica das fontes legislativas da época. Ainda assim, é importante ressaltar que esta interpretação do significado de código é corrente e razoavelmente comum na historiografia posterior ao período.

No caso alemão ressalta-se a influência da pandectística³³. O direito não seria metaforicamente pronunciado pelo Estado de forma clara, mas o seria pelos juristas e acadêmicos. A redação do código civil alemão não é clara ou de fácil entendimento do ponto de vista literal, sendo uma de suas características o excesso de remissões a outras partes do próprio código como forma de expressão da solução abstrata proposta a um caso³⁴. Em contrapartida, ele ganhou em sistematicidade e se tornou um monumento da concatenação lógica de normas em um único documento. Apesar de limitada a repercussão do código civil alemão na própria nação, ele teve uma grande repercussão nos outros países e, em especial, nos países que ainda estavam formulando seus códigos³⁵. O nome atribuído a esta corrente de positivismo científico, poderia ser, segundo Wieacker, “formalismo científico”³⁶.

A ênfase do adjetivo “claras” é atribuída ao substantivo “regras”. Neste sentido, ressalta-se que os códigos em si poderiam não ser plenamente compreendidos pelas pessoas enquanto sistemas ou como parte do sistema de todo o direito nacional. Isto se deve porque o ensino jurídico era restrito a uma pequena parte da população. No entanto, o objetivo era a criação de regras em si claras, autossuficientes, que pudessem expressar para as pessoas uma solução prevista pelo estado para os casos concretos.

Também é objeto da presente dissertação o problema do significado de regular socialmente o direito, ou seu objeto, através da criação de códigos. Em que medida esta expressão do direito é relevante? Esta pergunta deve ser respondida a partir da análise da importância atribuída pelos agentes históricos aos códigos criados em determinado período. Em que medida ela envolve ideias, preconceitos, intenções e objetivos específicos? Esta pergunta deve ser respondida a partir da análise do conteúdo e das ideias que fizeram parte da criação dos códigos em determinado período.

Para pautar a discussão e formular hipóteses iniciais da pesquisa, apresenta-se a definição de “codificação” que segue.

Codificação: prática de criação e organização do direito.

³³ WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004. Pág. 540.

³⁴ WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004. Pág. 545.

³⁵ WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004. Pág. 554.

³⁶ WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004. Pág. 493.

Codificação. O termo a ser definido pressupõe um produto derivado da prática, a criação *de códigos*. Este termo, portanto, foi excluído da definição.

Enquanto “prática”, os códigos não são criados instantaneamente, todos de uma só vez. Há uma série de atos contínuos e orientados segundo um fim de organização do direito com a revisão contínua de vários códigos que se repetiram historicamente. Assim, não é possível confundir a criação de códigos com a promulgação de um código enquanto lei ou decreto, isoladamente considerado.

O produto da prática “de criação” a define da mesma maneira que o produto do trabalho define o ofício correspondente. Para ressaltar esta qualidade, a preposição “de” foi utilizada na definição.

Codificação distingue-se, enquanto prática, de “consolidação de leis”³⁷. Esta distinção, contudo, não é pacífica, não tendo sido adotado nos mesmos termos, por exemplo, por Caenegem. Entretanto, o que se apresenta como consolidação anteriormente este autor reconhece que não é característica dos códigos da modernidade³⁸.

Quando orientada tendo em vista o passado, ela é uma prática patrocinada por agentes que vêem instituições do passado como antiquadas ou que devem ser superadas no presente, buscando uma modernização da sociedade. Quando orientada tendo em vista o futuro, os agentes históricos podem buscar com a codificação criar as bases institucionais legais do futuro daquela sociedade.

O operador lógico que indica conjunção “e”, em “e organização”, é utilizado para indicar que, enquanto atividade, codificação resume-se a criação e organização do direito.

Esta atividade de criação do direito foi definida por Caenegem a partir da análise da forma do produto da codificação, ou seja, do direito que é criado, ressaltando-se que

³⁷ “Legal scholars traditionally draw in this regard a distinction between consolidation and codification. Consolidations group existing legal material so as to make it more accessible to professionals; codes strictly understood are bodies of legal rules enforced by authority of the state to replace any preexisting law (Viora 1969; Tallon 1979; Cavanna 1982; Wesenberg and Wesener 1985)” - PATTARO, Enrico, et al., **A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence**, vol. 9, Springer: Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2009.

³⁸ “Em teoria, dois tipos de código podem ser imaginados: uma codificação com o objetivo de (re)formulação e sistematização do direito em vigor, que evite qualquer reforma substancial e qualquer inovação revolucionária, e que reflita fielmente o passado, limitando-se a recordar e ordenar o direito existente. Por outro lado, uma codificação pode ser concebida como um instrumento de reforma social voltada para o futuro. De fato todas as codificações modernas pertencem, em níveis diferentes, a essa última categoria” - CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Pág 16.

o seu objetivo é regular uma “área particular do direito”³⁹, o que representa uma forma específica de organização. Além disso, códigos foram criados como forma de sistematização do direito, já que seria possível em somente uma lei criar um conjunto de regras aplicável para decidir os possíveis conflitos.

A preposição “de”, em “do direito”, foi utilizada novamente para atribuir à atividade “codificação” a qualidade essencial de criar direito. Neste sentido, os códigos criados pela positivação de normas foram socialmente identificados na modernidade como direito vinculante pelos grupos sociais hegemônicos, pelo Estado, pelos juristas e aplicadores do direito. O artigo “o”, responsável pela contração, representa a unidade do direito a que aspira a unidade do código.

³⁹ “Uma verdadeira codificação é um trabalho original e, em contraste com uma compilação, deve ser entendida como uma regulamentação geral e exaustiva de uma área particular do direito (por exemplo, o direito civil ou o processo civil)” - CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999. Pág 16.

2. – Codificação: agentes históricos e códigos criados

O presente capítulo trata de um conjunto de eventos que foram sintetizados sob a expressão “codificação”. O termo “codificação”, como utilizado no título, é uma afirmação de que, neste período, há algo em comum na série de eventos que será apresentada. Este termo denomina uma atividade, o ato de criar direito através de códigos, e é uma categoria que, quando utilizada, atribui e reconhece certo sentido histórico a esta atividade tendo em vista o período analisado.

Há atribuição de um sentido para este conjunto de acontecimentos na medida em que se consideram os vários atos de criar os vários códigos como sendo, de diferentes formas, uma prática significativa deste período para efeito de análises históricas posteriores. Enquanto reconhecimento histórico, a expressão é pertinente tendo em vista as fontes analisadas. Demonstrar-se-á como a atividade de codificar, ou seja, de criação e organização do direito através da criação de códigos, foi interpretada de várias formas e como ela foi identificada com o período em análise. Muitos políticos e outros agentes do Estado buscaram na época transformar a realidade e isto se traduziu do ponto de vista da história do direito na reforma da legislação através da edição de códigos.

Durante a análise das fontes primárias da pesquisa dois paradigmas relevaram-se: a criação de códigos através de leis e a criação de códigos através de decretos. A tipicidade jurídica aqui é relevante enquanto expressão e forma do processo de criação dos códigos. A lei era discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, mediante um procedimento com peculiaridades do período que limitavam suas competências. O decreto era promulgado pelo Poder Executivo sem que houvesse qualquer tipo de tramitação formalizada perante os órgãos legislativos.

2.1 – O modelo brasileiro autoritário de transformações sociais

“Foi” “necessária” uma “revolução”, para que certas mudanças ocorressem no Brasil⁴⁰?

⁴⁰ “Desnecessário relembrar a história da Reforma Bancária, que se encontra nesta Casa há mais de 15 anos, sofrendo pressões de toda ordem, ora do Poder Executivo, ora de interessados nesse importante aspecto da vida financeira nacional. Para bem da verdade, é preciso que seja dito caber ao Executivo a principal responsabilidade na paralisação do projeto há tantos anos. Foi preciso passarmos por uma revolução para que o Governo se interessasse realmente pelo problema” - Início da mensagem do Projeto

A associação entre a criação e implementação de reformas sociais e regimes autoritários é um fato histórico relevante, já que este tipo de regime foi apresentado por alguns juristas e políticos como uma solução para a suposta fraqueza de governos democráticos, tanto no Brasil desde o começo do século XX como em casos emblemáticos na Europa do mesmo período, em especial, Alemanha e Itália.

Entretanto, a título de ressalva, a constatação de que houve, em muitos países e também no Brasil, grandes mudanças no arcabouço jurídico formal mesmo sob a regência política de um Governo democrático torna falsa a afirmação de que o autoritarismo é necessário para que transformações jurídicas ou sociais ocorram. O trabalho não pretende corroborar esta tese da necessidade do autoritarismo para que houvesse mudanças sociais, mas ressaltar como esta ideia foi importante nos discursos políticos e jurídicos por ser legitimação de um determinado tipo de mudança.

A interpretação que se impõe, portanto, é a de que a invocação da dita “revolução” como fato necessário e indispensável às mudanças sociais deve ser tratada como uma afirmação que buscava legitimar e convalidar aquele regime pelos políticos da época e através do direito⁴¹.

Destaca-se, neste sentido, o apoio de congressistas à edição do Ato Institucional pelas Forças Armadas em virtude da dificuldade de se encontrar um consenso no Congresso Nacional da época para empreender ditas reformas, supostamente necessárias, e que estavam sendo inviabilizadas pela pluralidade de posições e pelos meios democráticos de tomada de decisão⁴². Há inclusive proposta do Senador *Afonso Arinos* pela concessão de poderes especiais ao Presidente da República por um prazo determinado para que ele fizesse mudanças institucionais, políticas e jurídicas que acreditasse fossem necessárias⁴³, o que representou uma proposta de institucionalização

substitutivo ao que havia sido apresentado pelo Executivo assinado por Pedro Aleixo. DCD de 21/05/64, PÁG. 3364.

⁴¹ “A revolução de 31 de março de 1964 é uma revolução no sentido verdadeiro da palavra, porque traz uma mensagem de renovação. (...) No domínio agrário promoveu uma reforma substancial, outorgando o Estatuto da Terra, que sistematiza a cultura da propriedade rural e a aplicação de novas técnicas para explorar os bens de produção. (...) No domínio da justiça pôs os seus órgãos junto ao povo para a reparação dos direitos violados e promoveu uma reforma substancial de Códigos e leis. (...) No domínio do planejamento organizou programas de investimento, criou os orçamentos plurianuais e implantou uma política de desenvolvimento racional, que substitui as antigas plataformas elaboradas sob a inspiração de soluções imediatistas” – BUZOID, Alfredo. **Rumos políticos da revolução brasileira**. Brasília: Ministério da Justiça, 1970. p. 9 e 10.

⁴² Esta constatação aparece no texto referente ao dia 08/04/1964. BRANCO, Carlos Castello, **Os militares no poder**: 1. Castelo Branco. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

⁴³ Esta constatação aparece no texto referente ao dia 09/04/1964. BRANCO, Carlos Castello, **Os militares no poder**: 1. Castelo Branco. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

deste poder extraordinário que se concedia aos ditos revolucionários ao mesmo tempo em que, uma limitação deste regime de exceção que se instaurava.

Alfredo Buzaid, ministro da Justiça, publicou um artigo, em 1971, intitulado “A renovação da ordem jurídica positiva” em que expõe ideias de justificação e explicação do projeto de reforma do direito do regime militar.

A mudança do direito, representado no trecho seguinte como “ordem jurídica”, seria não somente um dever do regime, segundo o autor, como também o que a atividade capaz de distinguir este regime de outros “meramente golpistas”⁴⁴:

“Uma revolução que não modifica a ordem jurídica, atualizando-a e aperfeiçoando-a, não passa de um golpe, com mera substituição de homens no governo. A Revolução tem necessidade de legislar. O direito não é apenas a voz que transmite seus anseios; é especialmente a consolidação dos seus ideais. Ao estabelecer o novo sistema jurídico, realiza a Revolução não só o progresso material, conforme a política do desenvolvimento, mas também o progresso moral, dignificando a pessoa humana”

“Na verdade, a Revolução não consistiu apenas em derrubar o governo esquerdista de João Goulart, mantendo de resto tôdas as instituições, velhos costumes políticos e mitos de idéias apriorísticas. Surge como uma filosofia da vida, uma doutrina política, uma nova economia, uma concepção do direito. Por isso não pode excluir de sua missão reformadora nenhuma área do pensamento. Se o fizesse, estaria criando uma autolimitação justamente onde o seu poder expansivo não tolera a imposição de raia⁴⁵. A Revolução tem, pois, a consciência de que, para alcançar os seus objetivos há de rever a legislação, corrigindo-lhe os defeitos, suprindo-lhe as lacunas e substituindo-a total ou parcialmente, quando não mais se adaptar às necessidades do povo”

É ressaltada também a capacidade do direito de gerar “progresso”. Este suposto “progresso” deve ser entendido como mudanças duradouras na sociedade do período. O órgão responsável por fomentar estas mudanças seria o Ministério da Justiça⁴⁶.

⁴⁴ BUZAID, Alfredo. “A reforma da ordem jurídica positiva” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 118. 1971. p. 1.

⁴⁵ A referência a uma autolimitação da revolução é, implicitamente, uma referência ao pensamento de Carl Schmitt. Para este autor, a soberania existe quando há uma decisão que, por sua vez, não é limitada pelas normas de um ordenamento. Para uma análise do pensamento do autor e uma comparação com o pensamento de Hans Kelsen, MARRAMAO, Giacomo, “The exile of nomos” in **Cardozo Law Review**, vol. 21. Nº 5-6. 2000. p. 1567 e ss.

⁴⁶ “Compete-lhe ainda (...) g) e, finalmente, pela Comissão de Estudos Legislativos, elaborar anteprojetos de códigos e de leis complementares, especiais e ordinárias, bem como emitir parecer sobre projetos que correm pelo Congresso Nacional. (referência aqui do autor ao art. 25 do Decreto nº 64.416). (...) Cingir-me-ei, assim, a analisar a política legislativa. Ela representa uma das tarefas fundamentais do Ministério. Inspirada pelo intento de renovar as instituições jurídicas, procura adequá-las aos princípios da Revolução de 31 de março de 1964 e às exigências do progresso científico contemporâneo” - BUZAID, Alfredo. “A

A relação entre reformas jurídicas e outros fatores sociais, para Buzaid, seria a criação de regras estáveis que assegurariam as mudanças pretendidas⁴⁷:

“Organizar um povo significa determinar-lhe a ordem jurídica. As relações sociais não de ser disciplinadas por normas legais. A sua tendência natural é a continuidade, que lhe assegura duração por largo tempo. Há regras jurídicas que alcançam a existência milenar, não sofrendo alterações através dos tempos. O direito, porém, não é imutável. Está sujeito à influência de fatores econômicos, sociais e políticos. As alterações, que sofre ao longo do tempo, não lhe destroem a estabilidade, que é desejável como meio de manter a paz social; mas se a estabilidade lhe é necessária, diz RIPERT, a transformação não lhe é fatal”

Buzaid apresenta um diagnóstico a respeito dos códigos da época tendo em vista o decurso de tempo e as mudanças legislativas que foram feitas⁴⁸:

“Os Códigos eram mantidos, pôsto que sujeitos a mutilações sucessivas. Dezenas de leis lhes alteraram as normas, os institutos e quiçá a estrutura. E os Códigos foram perdendo unidade e sistemática”

E a respeito da codificação, enuncia a forma pela qual os projetos de código foram feitos, sem que houvesse publicidade ou discussão na fase de criação dos anteprojetos, postula que as mudanças da codificação seriam duradouras e alega uma correspondência dos códigos com a realidade brasileira, evocando implicitamente autores conservadores como Oliveira Viana que sempre criticaram o “idealismo” das leis e sua falta de correspondência com a “realidade brasileira”⁴⁹:

“Para encerrar êste relatório, falarei das grandes codificações. (...) O Ministério da Justiça, através dos projetadores e das comissões revisoras, se esmera por construir uma obra séria, válida e duradoura. Os estudos e as discussões se processam sem publicidade até que, acabada a obra, é dada ao conhecimento geral para receber sugestões dos que são responsáveis pelo seu ensino e aplicação. (...) Os projetadores procuram estar rentes com a realidade, elaborando projetos não para seres imaginários, mas sim para o povo brasileiro”

reforma da ordem jurídica positiva” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 118. 1971. Itens 1 e 2.

⁴⁷ BUZOID, Alfredo. “A reforma da ordem jurídica positiva” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 118. 1971. Item 3.

⁴⁸ BUZOID, Alfredo. “A reforma da ordem jurídica positiva” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 118. 1971. Item 4.

⁴⁹ BUZOID, Alfredo. “A reforma da ordem jurídica positiva” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 118. 1971. Item 4.

A reforma da legislação através da edição de códigos estava sendo projetada e executada mesmo antes do início do regime militar. O Poder Executivo teve a iniciativa predominante na apresentação dos projetos que se tornaram nesta época códigos e o órgão federal responsável pela centralização e coordenação da elaboração destes projetos era uma comissão do Ministério da Justiça.

Em 20 de julho de 1961, pouco mais de um mês antes de sua renúncia, foi promulgado, pelo então Presidente do Brasil Jânio Quadros, o Decreto nº 51.005, que contava com sua assinatura e a do antigo Ministro da Justiça Oscar Pedroso Horta, e que dispunha “sobre a Comissão de Estudos Legislativo do Ministério da Justiça e Negócios Interiores”.

Algumas características deste decreto permitem discutir sobre o projeto político de reformar o direito e mais especificamente os códigos.

A previsão fundamental neste decreto é que o planejamento da reforma da legislação e dos códigos deveria ser feito pelo Ministro da Justiça, conforme informa preâmbulo deste decreto. Para efetuar esta reforma, em seu artigo 1º, o decreto previu uma comissão permanente que deveria examinar os projetos de lei de competência do Presidente da República. Cabia então ao serviço transitório, segundo artigo 4º do decreto: “o projetamento dos Códigos Civil, de Obrigações, das Sociedades Comerciais, dos Títulos de Crédito, da Navegação, Penal, de Menores, Processual Civil, Processual Penal e da Contabilidade Pública, bem como das Leis de Contravenções Penais, Estatuto do Comerciante e, como reforma da atual Lei de Introdução ao Código Civil, de Disposições sôbre as Leis em Geral”.

Este decreto é importante para a análise da intencionalidade do Presidente e de membros daquele Governo de promover ditas reformas, mas também é fundamental para compreender como eles pretendiam realizá-las, com que tipo de divulgação, de que forma os projetos seriam elaborados, debatidos, entre outras previsões normativas fundamentais. Entretanto, este projeto limitou-se a ser um rascunho de um futuro que não se concretizou.

Em 26 de Abril de 1962 foi promulgado pelo Presidente do Conselho de Ministros, com fundamento nos poderes do artigo 1º do Ato Adicional, o decreto nº 917 com alterações na composição e enfoque da comissão do Ministério da Justiça. O enfoque deste decreto não é tanto a enumeração de códigos, mas a autorização para que

houvesse a requisição de servidores a outros entes da federação e também versava sobre questões procedimentais dos trabalhos da comissão.

Em 8 de novembro de 1962 foi promulgado, sob ordem do então Conselho de Ministros presidido por Hermes Lima, o decreto nº 1.490, com fundamento nos poderes conferidos pelo artigo 18º, inciso III, do Ato Adicional.

Seu artigo 1º especificava que a direção e coordenação do “Serviço de Reforma de Códigos”, criado pelo decreto 51.005, ficaria a cargo do Ministro da Justiça. Este, por sua vez, seria autorizado a contratar bacharéis, doutores, professores ou docentes para auxiliar na elaboração de anteprojetos de códigos que enumerava.

Em 10 de Janeiro de 1963 foi promulgado novo decreto nº1991, assinado pelo então Presidente do Conselho de Ministros Hermes Lima e o Ministro da Justiça João Mangabeira, que alterava o rol dos códigos a serem produzidos e também a composição das comissões técnicas responsáveis pela elaboração dos anteprojetos.

Em junho de 1963 Francisco Luiz Cavalcanti Frota, Secretário Executivo do Serviço de Reforma de Códigos, publica um artigo em que analisa a atuação do Ministério da Justiça na reforma da legislação da época e quais eram as propostas dos servidores, políticos e juristas envolvidos⁵⁰.

Haveria, segundo Frota, uma necessidade há muitos anos reconhecida de reforma do direito e, em especial, dos códigos⁵¹. Tal a importância atribuída que trecho do artigo chega a sugerir a reforma da legislação como forma de aplacar as tensões políticas da época que resultaram no Golpe de 1964⁵²:

“Demais, constitui fato incontroverso que o País atravessa, em seu destino histórico, um período fortemente caracterizado pela tensão entre o espírito conservador, por vezes misoteísta, e o reformista. Assim, a introdução de modificações que atendam às necessidades hodiernas em nossa norma agendi, certamente concorrerá para reduzir essa perigosa tensão a um nível

⁵⁰ FROTA, Francisco Luiz Cavalcanti. “Aspectos da reformulação e atualização do direito positivo brasileiro” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 86. 1963.

⁵¹ “Ninguém desconhece mais, entre nós, que o impulso reformista de parte substancial do direito positivo brasileiro, há muito tempo já vem sendo reclamado como uma inevitável decorrência da própria evolução nacional. Em verdade, o estado atual em que se encontra a nossa legislação, leva-nos a compulsá-lo, quase sempre, à perplexidade, pois a mesma, lamentavelmente, é esparsa, desordenada, atinômica e numerosíssima. Por conseguinte, urge modernizar o nosso ordenamento jurídico a fim de que não persista a grave dissonância ora existente entre o direito e a vida social, visto que, o direito, como processo de adaptação humana, serve à vida.” - FROTA, Francisco Luiz Cavalcanti. “Aspectos da reformulação e atualização do direito positivo brasileiro” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 86. 1963. p. 33.

⁵² FROTA, Francisco Luiz Cavalcanti. “Aspectos da reformulação e atualização do direito positivo brasileiro” in **Revista Arquivos do Ministério da Justiça**. Vol. 86. 1963. p. 33.

socialmente aceitável. Era, pois, chegada a ocasião oportuna para se proceder ao reexame dessa ingente e complexa tarefa revisionista, visando, sobretudo, à eliminação dos atritos ora ocorrentes entre a lei e a realidade social, que não são poucos, nem irrelevantes”

O ano de 1967 representa um marco divisório no período. A partir deste ano quase todos os códigos foram editados na forma de decretos, não sendo mais aprovados pelo Poder Legislativo.

Deste ano destaca-se projeto de lei número 439 proposto pelo Deputado Federal Henrique Henkin, MDB⁵³. Este projeto de lei visou criar, conforme art. 1º deste, “uma Comissão Geral de revisão dos Códigos e de Consolidação de Leis, com a finalidade de estudar a codificação da massa de leis existentes e refundir os Códigos vigentes no país”. Esta nova comissão teria como função a centralização do produto dos trabalhos. Os projetos dos códigos deveriam ser todos elaborados para, em conjunto, serem submetidos ao escrutínio não somente do Congresso Nacional, mas também de toda sociedade, havendo previsão no artigo 5º do projeto da forma pela qual seriam divulgados.

A justificativa apresentada pelo deputado e que sucede o texto do projeto invoca a superação, pelos fatos sociais, das regras previstas nos códigos e “a verdadeira massa de leis” que “têm sido editadas e continuam sendo”. O termo “massa” do último trecho deve ser interpretado como fazendo referência a um todo disforme e, ao mesmo tempo, a um excesso de normas que estaria criando algo grande demais, admitindo-se uma metáfora espacial.

Como resposta a este projeto e às discussões do Congresso, no dia 25 de Agosto de 1967 foi promulgado o Decreto nº 61.239 pelo Presidente da República conforme atribuição que lhe conferia o artigo 83, II, da Constituição Federal. Suas considerações iniciais, que substituem a exposição de motivos de um projeto de lei, são uma resposta direta. As disposições do decreto, contudo, demonstram uma preocupação do regime em especial com a duração dos trabalhos, visando encurtá-los.

Neste preâmbulo há referência à divulgação dos projetos, o que dispensaria uma nova publicação ou divulgação deles, bem como também deixa claro a posição do governo de que o regime estaria tomando as providências necessárias para “harmonizar” a legislação e evitar eventuais contradições.

⁵³ DCD 22 08 1967. Pág. 4662.

Reproduz-se o preâmbulo da norma analisado:

“CONSIDERANDO que se impõe a conclusão dos trabalhos de elaboração legislativa, iniciados em 1961, cujos anteprojetos e projetos foram amplamente divulgados pelo Departamento de Imprensa Nacional para receber sugestões;

CONSIDERANDO que, pelo decurso do tempo, se torna indispensável adaptar vários dos projetos já elaborados à nova ordem constitucional e à atual política legislativa do Govêrno;

CONSIDERANDO que o Govêrno já determinou a elaboração das leis complementares à Constituição vigente e está promovendo a consolidação da legislação anterior;

CONSIDERANDO a necessidade de se harmonizarem os projetos já elaborados, a fim de evitar contradições ou divergências entre os referidos textos;

CONSIDERANDO finalmente que é propósito do Govêrno remeter os projetos em referência, ao Congresso Nacional, somente após a divulgação e ampla discussão dos textos adotados”

Enfim, é importante notar que em 1969 o Decreto nº 64.998 de 15 de Agosto reorganiza as funções do Ministério da Justiça, prevendo expressamente a função de elaboração de códigos e outras leis, além de opinar sobre projetos de lei existentes no Congresso. A redação dada indica a perenidade das funções desta comissão.

A reforma dos códigos ficar a cargo ou ser coordenada pelo Ministro da Justiça não é uma característica exclusiva do período. A forma pela qual as reformas foram feitas no período analisado de 1964 a 1974, entretanto, foi reflexo e produto do regime político de então. É fundamental notar como a elaboração e discussão dos projetos envolveu em determinados momentos vários segmentos da sociedade, mesmo em um ambiente altamente controlado politicamente, como será demonstrado na análise dos debates do contexto de elaboração dos códigos.

Em 1965 um encontro organizado em Brasília teve como tema a “reforma do poder legislativo no Brasil”, tendo como objeto, prioritariamente, reformas constitucionais. Como registro deste encontro foi editada uma revista com as palestras que foram então proferidas.

Oswaldo Trigueiro, então Procurador-Geral da República, começa sua palestra ressaltando a importância do Poder Executivo na criação de “leis básicas” para o país⁵⁴.

⁵⁴ “Sabemos que, presentemente, quase tôdas as nossas leis básicas – Código Penal, Código de Processo, Lei de Falências, Lei de Sociedades por Ações, Consolidação das Leis do Trabalho, inúmeras leis modificadoras do Código Civil – são emanações do Poder Executivo, materializadas em decretos

O mais importante é a conclusão do palestrante de que isto seria indício de que “o Congresso Nacional está praticamente incapacitado para o exercício da tarefa legislativa no sentido clássico, isto é, a tarefa de elaborar as grandes leis reguladoras da vida política e da ordem econômica e social do País”⁵⁵. A incapacidade do Legislativo, continua, é estrutural, dado que este Poder deveria editar uma quantidade de leis muito superior à sua capacidade e muito mais complexas.

O argumento que Oswaldo Trigueiro apresenta então é da inevitabilidade da legislação pelo Poder Executivo, sendo que se esta competência “*não fôr constitucionalmente admitida, essa delegação virá sub-repticiamente, ou mesmo com desobediência à norma constitucional, porque, aqui como por tôda a parte, os fatos são mais poderosos do que as leis*”⁵⁶.

Dois deputados insurgem-se, moderadamente, contra o discurso.

O Deputado Ernani Sátiro, ARENA, fez a seguinte consideração por considerar extrema a proposta do palestrante⁵⁷:

“Eu só discordo é do modo extremo como o eminente conferencista colocou o problema, de não haver solução fora da delegação de poderes. (...) Se é evidente que o Congresso nem sempre está em condições de votar, meticulosamente, cada um dos grandes projetos de lei submetidos à sua apreciação, há também a forma intermediária, permitindo que certas leis possam ser feitas pelas Comissões Técnicas da própria Câmara ou do Senado”.

O Deputado Magalhães Melo, ARENA, expressa medo em relação às consequências possíveis da supressão das competências do Poder Legislativo⁵⁸:

“Tenho dúvidas quanto ao problema da delegação por causa da índole do nosso presidencialismo. Tenho receio de que essa delegação chegue a um ponto de anular por completo o Poder Legislativo, já que existe delegação tácita, já que por hábito e por índole do nosso povo, a nossa tendência é para um Executivo, não só forte, como mesmo arbitrário”.

expedidos nos dois períodos de governo discricionário posteriores à Revolução de 1930” - SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 12.

⁵⁵ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 12.

⁵⁶ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 14

⁵⁷ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 25.

⁵⁸ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 29.

Oswaldo Trigueiro, novamente, trata o resultado proposto como inevitável. “Porque, se não se delega por bem, delega-se por mal”⁵⁹.

Miguel Reale, Professor da Faculdade de Direito da USP, proferiu sua palestra em primeiro de setembro de 1965.

Uma interessante crítica que faz é a respeito dos prazos fixados pelos atos institucionais para análise dos projetos de lei submetidos ao Congresso pelo Poder Executivo federal. A medida que chama de “drástica” seria parte do Ato Institucional responsável por estabelecer “prazos fatais” e, em caso de não cumprimento do prazo de análise, o “vencimento arma o Governo da faculdade de desde logo emanar a lei de conformidade com o projeto oferecido à consideração do Congresso”⁶⁰.

Miguel Reale apresenta um diagnóstico da sociedade e, a partir dele, apresenta como deveriam ser as leis⁶¹:

“Na sociedade atual, com problemas que repentinamente surgem e reclamam solução pronta e adequada, torna-se imprescindível que as leis deixem de ser diplomas casuísticos, perdidos em pormenores ou aniquilados em esquemas rígidos. O legislador deve, em muitos casos, apenas assinalar as grandes vias ou as diretrizes a serem seguidas: é aos órgãos técnicos da administração que deve caber a tarefa de complementar as leis, para a sua criteriosa, plástica e segura execução”

Deputado Rui Santos, ARENA, faz um interessante pronunciamento em que afirma que, a partir de uma distinção entre diferentes tipos de leis, códigos e as outras, seria possível estabelecer uma flexibilização dos prazos do Ato Institucional:

“V. Ex.^a fez referência aos prazos estabelecidos no Ato e sugeriu uma alteração quando do seu incorporar definitivo à Carta de 1946. A meu ver, porém, Sr. Professor, a solução não deve ser aquela proposta por V. Ex.^a, mas, apenas, a de distinguir na iniciativa do Presidente o que é lei e o que é Código. Então, daríamos às leis o mesmo prazo ou um pouco mais, e daríamos aos Códigos dois ou três vezes mais do estabelecido”

⁵⁹ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 29.

⁶⁰ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 103.

⁶¹ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 105.

A importância simbólica da denominação de uma lei como “código” neste período aparece em artigo publicado na Revista dos Tribunais em 1971 em que o ato de criar um código é tido como projeto ambicioso em comparação com a modesta e tradicional tarefa de fazer leis. Esta ambição seria a capacidade de criar um todo orgânico, capaz de prever abstratamente todas as regras necessárias para determinada matéria e para a organização da vida em sociedade tendo em vista os problemas típicos regulados⁶². Este mesmo autor ainda expõe quais seriam os requisitos para que uma lei fosse identificada como sendo um código, enfatizando esta organicidade⁶³.

Raul Machado Horta, jurista, profere sua palestra em dois de setembro de 1965.

Novamente, o ponto central da discussão são as competências e prazos estabelecidos pelo Ato Institucional. Além de justificar a edição do Ato, ele trata-o como estímulo ao Poder Legislativo, como uma forma de garantir que haja sempre projetos de lei sendo apresentados⁶⁴:

“O Ato Institucional de 9 de abril de 1964, alterou, de forma substancial, o procedimento legislativo anterior. Duas fases atraíram cuidados especiais: a iniciativa presidencial e a deliberação do Congresso Nacional. A crise de que emergiu o Ato Institucional impregnou a extensão dos poderes presidenciais. A percepção de que a autoridade presidencial estava em crise, e as instituições políticas atravessavam fase de perigosa ameaça de desagregação pela pressão dos poderes de fato, determinou dupla providência. A primeira, no sentido de fortalecer os poderes presidenciais de impulso legislativo, e a segunda, para abreviar a produção legislativa, a fim de que se pudesse resguardar a presença do Congresso Nacional como peça fundamental do Governo representativo. Estabeleceram-se os vínculos e as condições de colaboração entre poderes presidenciais e poderes do Congresso. Para não perturbar as relações institucionais, dispensou-se

⁶² Pág. 15: “Por que um Código e não simplesmente uma lei sobre o direito do autor? Parecerá talvez demasiado ambicioso o nome de Código, tanto mais que a (...) se contentam com a modesta e tradicional designação de lei. A explicação do Des. Milton Sebastião Barbosa, na sua “Exposição de Motivos”, é exaustiva ao demonstrar que o seu trabalho não se limitou a uma simples consolidação dos textos existentes, mas teve por finalidade uma sistematização de toda a matéria, incorporando as mais recentes conquistas dos povos cultos, harmonizando-as com a legislação e com as necessidades brasileiras, de tal modo que, com realismo, o novo diploma legislativo pudesse atender às exigências do mundo contemporâneo.” - CHAVES, Antonio. “O Projeto Brasileiro do Código de Direito de Autor e direitos conexos” in **RT**, v. 423. 1971. p. 15.

⁶³ Pág. 16: “Bem se compreende, nestas condições, que o Projeto, não descuidando da tradição histórica, procure estabelecer uma sã e corajosa política baseada em três fundamentos: 1. Conservação de tudo aquilo que a legislação em vigor possa oferecer de útil; 2. Incorporação de novos elementos abundantemente oferecidos pela jurisprudência nacional e internacional, pelas leis estrangeiras e pelos tratados internacionais; 3. Reestruturação total por meio de uma nova construção orgânica, que lhe confira verdadeiramente a dignidade de Código” – CHAVES, Antonio. “O Projeto Brasileiro do Código de Direito de Autor e direitos conexos” in **RT**, v. 423. 1971. p. 15.

⁶⁴ SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**. Brasília, 1966. Pág. 141.

inclusive, a técnica da legislação delegada, que poderia ter acudido às necessidades dos poderes de emergência. Não se pleiteou uma área de autonomia normativa, mesmo controlada, para o Presidente da República. O reforçamento da iniciativa e a preservação ulterior da iniciativa, em matéria predeterminada, dominou o texto, na fase deflagadora do processo legislativo. A fase deliberativa se ampliou, para receber novas modalidades (...). Não pode escapar ao observador objetivo êste dado de singular repercussão no processo legislativo: ao invés de minimizar o Congresso, reduzindo as oportunidades de sua atividade, ou mesmo dispensando-a temporariamente, como acontece nas soluções inspiradas no bonapartismo legislativo, o Ato Institucional ampliou e multiplicou as oportunidades deliberativas do Poder Legislativo. O governo deliberativo está alimentado por iniciativa presidencial abundante.”

A respeito das transformações sociais empreendidas no período, há um jurista de destaque na época um pouco anterior ao início do regime de 1964, mas contemporâneo à formação intelectual dos agentes históricos que foram responsáveis por este regime, cuja obra permite caracterizar o modelo de intervenção dos militares na sociedade e de onde se extrai significado para o termo “reforma”. Trata-se de Oliveira Viana e sua obra *Instituições políticas brasileiras de 1949*, obra representativa da tradição do pensamento autoritário brasileiro do início do século XX⁶⁵.

Para caracterizar as “reformas” sociais, tendo em vista o relacionamento Estado e “povo”, Oliveira Viana apresenta uma classificação, distinguindo entre reformas que seguem a “técnica liberal” e a “técnica autoritária”⁶⁶.

A respeito da classificação, destaca-se que, tanto no modelo autoritário como também no liberal, as reformas são planejadas ou adotadas pelo Estado e somente a execução cabe ao “povo”, coagido para tanto ou não. Estas definições são adequadas tendo em vista que, tanto no caso de códigos aprovados como leis, como nos códigos aprovados como decretos, a iniciativa e apresentação do projeto de todos eles foi do Executivo. No caso da aprovação de códigos como leis, será narrada uma

⁶⁵ A respeito da influência do pensamento deste autor que se somou à influência de militares e pensadores estadunidenses na formação do pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG) e da doutrina de segurança nacional dos militares: “o pensamento de Alberto Torres e Oliveira Vianna pesou consideravelmente nas concepções centrais da ESG que, em função de sua visão do processo brasileiro, teve que alimentar-se de outras fontes e de outras motivações na própria situação internacional” - OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papirus, 1987. Pág. 62.

⁶⁶ “a) ou o Estado deixa ao povo a liberdade de executar ele mesmo, *espontaneamente*, a inovação pretendida pela política que ele, Estado, adotou ou planejou; b) ou o Estado *obriga* o povo a praticar a inovação, usando da força coercitiva – isto é, empregando a *coaço*. No primeiro caso – é a *técnica liberal*. No segundo – é a *técnica autoritária*” – VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. Pág. 441.

espontaneidade dirigida, ou seja, um legislativo que era obrigado a analisar os projetos em determinado prazo e que era constantemente pressionado para atender aos interesses do governo. No caso da imposição das reformas através de decretos, as sanções estavam previstas nas próprias normas aprovadas.

Note-se que o ato de reformar pressupõe algum direcionamento, intencionalidade ou projeto que deve ser seguido. A reforma é um ato consciente, direcionado. Tendo em vista que o “povo” brasileiro, segundo Oliveira Viana em algumas de suas obras, seria incapaz naquela época de tal organização e consciência, somente o Estado seria capaz de criar tais projetos de reformas.

Caracterizadas as “transformações” do período como “reformas” é necessário, então, apresentar um conceito de “autoritarismo” que fosse aplicável.

Fernando Henrique Cardoso caracteriza os regimes ditatoriais da época⁶⁷ como “autoritários” em oposição a uma denominação de “fascistas”.

A primeira característica destes regimes era a “política de cúpulas”, em que as decisões e lutas políticas eram tomadas e ocorriam somente em espaços reservados, restritos às pessoas escolhidas ou aceitas por aqueles que controlam o governo. Ainda, a respeito da mobilização política, esta “política de cúpulas” leva aos Estados autoritários contemporâneos à época serem “essencialmente desmobilizadores, que utilizam técnico-burocraticamente os recursos políticos do estado e têm fortes fatores inibidores para transformar a “ideologia de Estado” que os caracteriza numa ideologia genuinamente fascista”⁶⁸.

Haveria uma tradição e “filosofia” que valorizaria “a preeminência dos velhos temas, problemas e instituições que, no passado, caracterizavam a “vida política”: partidos, sufrágio, representação, organização federativa etc.”⁶⁹. Entretanto, o modelo de análise proposto por Fernando Henrique é outro.

O resultado para a política nos regimes autoritários, tendo em vista todas as restrições às liberdades que são impostas aos “ingredientes fundamentais do regime democrático (cancelam-se, postergam-se ou modificam-se as formas das eleições,

⁶⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

⁶⁸ CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 19

⁶⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 183.

cancela-se o habeas-corpus, reduz-se a autonomia dos Estados etc.)”⁷⁰, seria para alguns o “fortalecimento do segmento burocrático-militar em desmedro da sociedade civil”⁷¹.

O método de análise proposto, contudo, leva em conta os chamados “anéis burocráticos” do Estado. Estes “anéis” seriam conjuntos de organizações mediante os quais o Estado se relacionaria com a sociedade civil, em especial, com a elite. Medidas autoritárias como “restringir a força dos Estados” ou “controlar a designação dos governadores” seriam “cortar falsos nós górdios”. Os verdadeiros espaços em que há interações relevantes do ponto de vista político entre Estado e sociedade civil seriam outros. Para explicar quais seriam⁷²:

A “região administrativa”, as organizações regionais (Sudene, Sudam, vales e bacias várias etc.) – para dar um exemplo – constituem a forma político-administrativa do estado atual. Neles, setores dos grupos dominantes (da ordem econômica e social) que se moveram mais dinamicamente já estão “representados” ou cooptados. Não se trata do Estado absoluto destruindo os barões, mas de uma reorganização e redistribuição de poder através do entrosamento dos “anéis burocráticos” que fundem interesses privados e públicos.

Enfim, Fernando Henrique, sociólogo, faz um balanço da política então, no final do governo Médici. A política teria se restringido a um alto escalão e o poder de comando estaria com partes da burocracia militar em órgãos como o Ministério da Justiça e o Serviço Nacional de Informações⁷³.

⁷⁰ Ainda a respeito das garantias civis: “Pode ser utópico e repetitivo, mas é essencial: as garantias civis são condição indispensável para evitar a burocratização e a opressão em qualquer regime: socialista, capitalista, democrático ou autoritário. Propositadamente estou, portanto, separando a ordem civil, neste caso, da ordem política. O Regime pode ser mais ou menos centralizado, ter eleições ou não as ter, basear-se mais na representação ou na cooptação. Estas diferenças podem ser consideradas como atinentes aos condicionamentos estruturais, sendo portanto variáveis. Normativamente, entretanto, se o estado for pensado sem os contrapesos acima referidos, seja qual for a intenção dos eventuais detentores do governo, o autoritarismo burocrático se implantará, reduzindo a participação política das classes dominadas a um ritual, e transformando as questões políticas básicas em “questões de Estado”, por isso sigilosas. Tratar-se-á, pois de resolvê-las “tecnicamente”, “acima das classes”, para maior glória e segurança da Nação. Os resultados dirão – mas sempre expost e irremessivelmente – quem foram os beneficiários da “neutralidade objetiva” do Estado: os funcionários, os tecnocratas e os empresários, unidos num só bloco” - CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 186.

⁷¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 183 e 184.

⁷² CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 184.

⁷³ “No fim do governo Medici, esvaziada a ação presidencial, marginalizado o Congresso como foi (também ele passando a exercer a função simbólica de manter a “legalidade” ambígua da Constituição emendada por atos constitucionais emanados da presidência), mantido o Ministério da Justiça – que no passado fora o ministério político por excelência – voltado para a questão napoleônica da “reforma dos

O estudo da codificação é o estudo de algumas de algumas destas reformas empreendidas pelo regime militar, da forma pela qual elas foram feitas e sobre os produtos gerados, os códigos.

Independente da terminologia adotada, “revolução” ou “golpe”, termos conflitantes que eram utilizados nos discursos da época para demarcar posição ideológica e política naquele contexto, é importante caracterizar os agentes ou grupo dominante na política brasileira depois de abril de 1964 que perpetuaram estas ditas “reformas” e que protagonizaram a codificação.

No período analisado, houve uma concentração de poderes e competências na figura do chefe do executivo federal, ou seja, no presidente da república. Entretanto, de maneira diversa de outros regimes também conhecidos como ditaduras no século XX, como, por exemplo, no período da Era Vargas, não houve a predominância singular de nenhuma figura ou mandatário. Os militares, que tomaram o poder através de um golpe civil e militar, governaram como uma instituição.

O destaque dado ao termo instituição deve ser entendido tendo em vista que muitas ditaduras contemporâneas à brasileira eram governadas por pessoas a quem se associava a legitimidade do governo. Poderiam ser citados exemplos como Pinochet entre outros.

Uma instituição é algo maior que as pessoas que a compõe. Instituições são conjuntos de regras e práticas de tal forma estáveis que sobrevivem a seus fundadores, idealizadores ou mesmo membros individualmente considerados. Elas são suportes materiais duradouros que possibilitam a existência e desenvolvimento de práticas regradas.

A relevância desta forma de governo mostra-se politicamente de várias formas, por exemplo, observando-se o processo de sucessão presidencial no período⁷⁴. Um dos critérios para que um membro das forças armadas se tornasse candidato do regime era

*Códigos” (13), feita a “inversão dos partidos” (ou seja, o Executivo sustentando os partidos, controlando-os, limitando-os etc. e não o contrário), a capacidade decisória escorregou, mais e mais para o automatismo do “Sistema”. Este, no aspecto político-administrativo parece ter-se substantivado na ação de alguns altos funcionários de segunda linha e de limitada responsabilidade política (como foi o caso da chefia do gabinete civil da Presidência), e especialmente no poder de veto exercido pelo Serviço Nacional de Informações e pelo zelo purgatório das secções controladoras (como os serviços de censura) e repressoras (como as operações especiais de combate à subversão) do Estado, todos, direta ou indiretamente dependentes de órgãos internos das forças armadas” - CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 203.*

⁷⁴ Como referência de obra de história política que possui este enfoque, CHAGAS, Carlos, **A guerra das estrelas: 1964/1984 os bastidores das sucessões presidenciais**. 4ª Ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.

sua importância dentro da hierarquia militar. Nem todos eram passíveis de serem considerados candidatos. Inclusive, quando o General Costa e Silva mostrou-se incapacitado fisicamente para continuar na presidência, uma junta de militares assumiu o poder para garantir a transição que levou Emílio Garrastazu Médici à presidência.

Há relevância da compreensão deste modelo de governo na medida em que é possível identificar um espaço ideológico de criação da doutrina institucional do regime, a Escola Superior de Guerra, que será analisado no terceiro capítulo.

Além de possuir um referencial ideológico, o conjunto de regras da instituição militar brasileira também é referencial importante para caracterizar, reconhecer e atribuir sentido a práticas do regime nesta época. Um exemplo que não é abordado pela dissertação, apesar de ser fundamental para a compreensão do período, é a caracterização da tortura, dos cidadãos brasileiros como inimigos de guerra e todas as justificativas e a lógica do indefensável e irracional. Outro exemplo, pertinente a uma história do direito e das instituições, foi a utilização dos Inquéritos Penais Militares e deste procedimento durante o período para processar e retirar garantias dos indivíduos como forma de perseguição política orientada a certos fins.

Enfim, a relevância de considerar este modelo é a identificação de um projeto de futuro institucional dos integrantes do regime com a instauração e manutenção da ditadura. Do ponto de vista do direito, além de vetar a atuação de certos indivíduos e partidos na vida política, tolhendo-lhes a capacidade de influenciar na criação do direito, este projeto buscava criar um novo ambiente na sociedade brasileira, um novo espaço público, uma nova cultura política⁷⁵.

O debate político, como será demonstrado, era restrito a certos grupos a quem eram concedidos direitos para atuar publicamente e que não eram perseguidos. O Partido Comunista é um dos muitos exemplos de grupos desta época perseguidos pelo regime e impedidos de funcionar publicamente. E com estas restrições, limitaram-se as

⁷⁵ “O processo de secularização da cultura, que tinha dado, até 1964, apenas alguns passos, ganhou grande velocidade nos 21 anos seguintes. O autoritarismo plutocrático fechou o espaço público, abastardou a educação e fincou o predomínio esmagador da cultura de massas. Sua obra destrutiva não se resumiu, pois, à deformação da sociedade brasileira pela extrema desigualdade. Legou-nos, também, uma herança de miséria moral, de pobreza espiritual e de despolitização da vida social” - MELLO, João Manuel Cardoso e NOVAIS, Fernando A., *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna* in NOVAIS, Fernando A., coordenador-geral da coleção. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. Vol. 4. Organizadora do volume, Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Págs. 636 e 637.

possibilidades de criação, análise e debates dos projetos de futuro da época, entre eles, os códigos⁷⁶.

O regime, institucionalmente, não tinha uma doutrina clara aplicável a todos os aspectos da vida em sociedade no Brasil. Mesmo a doutrina de segurança nunca foi tão abrangente. No caso de não haver uma doutrina clara e institucional para problemas, como detalhes do projeto de código de processo civil, o que havia era uma intenção do regime de não permitir que certas pessoas e grupos participassem deste debate.

Este fenômeno não foi um modelo de governo exclusivo do Brasil. David Collier, entre outros autores, denominou-o “autoritarismo-burocrático”⁷⁷. O primeiro termo, autoritarismo, qualifica o regime de governo, sendo que ele indica uma forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade civil, havendo algum controle daquele sobre esta. O termo burocrático adquire a conotação de forma de legitimação do regime, nos termos weberianos, ao mesmo tempo em que indica a lógica pela qual ele operava.

2.2 – Códigos do período

A qualificação política do regime é relevante tendo em vista que a forma pela qual as leis foram criadas corresponde a uma forma específica de interação dos membros do Poder Executivo, que exerceu exclusivamente a iniciativa de propor todos os projetos de lei para aprovação do Congresso, com membros do Poder Legislativo. Como eram as leis aprovadas? Com que prazos? Havia pressão institucional e

⁷⁶ “É preciso compreender que uma sociedade sem liberdades fundamentais efetivas é incapaz de dar abrigo firme a valores universais e de permitir o confronto inovador entre diversas visões de mundo e distintas alternativas de organização, presente e futura, da vida coletiva” - MELLO, João Manuel Cardoso e NOVAIS, Fernando A., *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna* in NOVAIS, Fernando A., coordenador-geral da coleção. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. Vol. 4. Organizadora do volume, Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. Págs. 636 e 637.

⁷⁷ “Em 1964 houve um golpe militar no Brasil. Dois anos mais tarde, os militares também tomaram o poder na Argentina. Estes golpes inauguraram períodos de domínio pelos militares como instituição, durante os quais as forças armadas procuraram promover o crescimento industrial acelerado baseado em novos investimentos estrangeiros maciços” - COLLIER, David. **O novo autoritarismo na América Latina**. Tradução de Marina Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. Pág. 11. Para uma definição do significado contemporâneo a época do termo, ver nesta obra, a classificação de Guillermo O'Donnell apresentada na página 32. Para uma defesa da identificação deste modelo de governo com regimes especificamente militares da época, ver capítulo escrito por Fernando Henrique Cardoso, páginas 44 e seguintes da obra.

institucionalizada? É possível caracterizar estes debates, mesmo quando ocorreram, como tendo sido limitados pelo regime ou por medidas institucionais?

A palavra “código” foi utilizada no contexto do período histórico analisado para denominar um conjunto unitário de dispositivos normativos com certas características que o diferenciavam das leis ordinárias. Quando editados pelo Parlamento, os códigos eram aprovados segundo o processo legislativo que criava leis e, quando editados pelo Executivo, eles foram editados sob a forma de decretos-lei, sem que fossem discutidos ou alterados pelo parlamento. Em ambos os casos, entretanto, não havia um procedimento legislativo específico para a aprovação de códigos que implicasse, formalmente, a necessidade de se seguir um ritual diferenciado do que era previsto para outras leis ou decretos.

O Golpe de 1964 foi reconhecido pelo Congresso Nacional sob aplausos e apoio de congressistas⁷⁸. Da mesma forma, este período de legislação se iniciou com violência dos que se autoproclamavam “Comando Supremo da Revolução” em virtude de medidas publicadas em 10 de abril de 1964, tendo como fundamento os “têrmos do Art. 10 do Ato Institucional de 9 de abril de 1964”. Os “atos do comando supremo da revolução” números três e sete, transferiram para a reserva oficiais das forças armadas. Os “atos do comando supremo da revolução” números um, quatro e cinco, suspenderam direitos políticos de certos cidadãos pelo prazo de dez anos. O segundo ato foi ainda mais específico, cassando mandatos legislativos de quarenta membros do Congresso Nacional elencados em uma lista assinada por Arthur da Costa e Silva, General-de-Exercito; Francisco de Assis Correia de Mello, Tenente-Brigadeiro; e Augusto Hamann Rademaker Grunewald, Vice-Almirante.

É necessário ressaltar dois importantes Atos Institucionais do período para a análise da codificação, os Atos de número 2 e 12. O AI-2 de 1965 foi responsável por conceder poderes ao Presidente da República que legislou promulgando os decretos-lei

⁷⁸ Versão que foi publicada nos anais, contendo a ata da Segunda Sessão Conjunta, em 2 de abril de 1964: “O Sr. Presidente da República abandonou o governo. (Aplausos calorosos. Tumulto. Soam insistentemente as campainhas) A acefalia continua. Há necessidade de que o Congresso Nacional, como poder civil, imediatamente tome a atitude que lhe cabe, nos termos da Constituição (Palmas. Protestos), para o fim de restaurar, na pátria conturbada, a autoridade do governo, a existência do governo. Não podemos permitir que o Brasil fique sem governo, abandonado. (Palmas. Tumulto) Recai sobre a Mesa a responsabilidade pela sorte da população do Brasil em peso. Assim sendo declaro vaga a Presidência da República (Palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos) e, nos termos do art. 79, da Constituição Federal, investido no cargo o Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Ranieri Mazzilli (Palmas prolongadas. Muito bem. Muito bem. Protestos). O Sr. Presidente: Está encerrada a sessão” - ANDRADE, Auro Moura. **Um Congresso contra o arbítrio**: diários e memórias. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

e códigos de fevereiro de 1967 durante o período em que o Congresso esteve fechado ou, como era denominado, “em recesso”, após a aprovação da Constituição de 1967. Com base também no AI-2 foi editado o Ato Complementar nº 23 que decretou o “recesso” do Congresso Nacional, período no qual foi aprovado o “Código Brasileiro do Ar”. O AI-12 de 01 de setembro de 1969 transferiu aos ministros militares o governo devido ao, suposto, “impedimento temporário” do então Presidente Costa e Silva. Esta posse forçada dos Ministros militares juntamente com dispositivos do AI-5 justificou a edição dos decretos-lei e códigos em outubro de 1969, período em que o Congresso estava fechado por força do Ato Complementar nº 38 de 13 de dezembro de 1968.

E neste contexto de perseguição e expurgos, aprovaram-se leis e editaram-se decretos.

a) Estatuto da terra (1964)

Em 5 de novembro de 1964 foi enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, com base no artigo 4º, parágrafo único do Ato Institucional de 9 de abril de 1964, o projeto de lei nº 26 com exposição de motivos, que data de 23 de outubro do mesmo ano, assinada pelos Ministros Extraordinário para o Planejamento, Sebastião de Sant’Anna e Silva, e da Agricultura, Hugo de Almeida Leme⁷⁹.

A importância do estatuto é enunciada pelo chefe do Poder Executivo:

“No estrito cumprimento do dever que o Ato Institucional lhe conferiu de restaurar a ordem social, econômica e financeira do País, timbra o meu Governo em incluir este Estatuto entre os principais projetos de lei a serem submetidos ao Congresso Nacional”

A mensagem nº 556⁸⁰ de encaminhamento do projeto foi dividida em seis partes: “o problema político e social”; “fundamentos econômicos”; “a solução democrática”; “reforma agrária e desenvolvimento rural”; “órgão executor” e “considerações finais”.

O “social”, na parte a respeito do “problema político e social”, é tratado a partir de uma referência à condição dos “assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram” “qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam”. O problema ressaltado explicitamente, porém, não é exploração ou

⁷⁹ DCN 05 11 1964 Pág. 4329 e seguintes.

⁸⁰ DCN 05 11 1964 Pág. 4329 e seguintes.

a miséria destas pessoas, mas, “a exasperação das tensões sociais criadas”. A respeito da política, há críticas ao governo anterior que, supostamente, “ao invés de dar ao problema uma solução de direção e construção, a ação governamental só se exerceu na exasperação das tensões” “levando a inquietação a tôda a parte, tanto no campo como às áreas urbanas”. O texto faz uma crítica, nominalmente implícita, porém direcionada, a “políticos inescrupulosos, que, num acinte às próprias idéias que pregavam, adquiriam imensos latifúndios”. Seguindo a tradição de pensadores conservadores brasileiros, é proposto “resolver o problema” “dentro de nossas possibilidades reais”.

Solução esta que é sempre ordem, mesmo com a manutenção da desigualdade e miséria.

A parte dos “fundamentos econômicos” começa com uma justificativa da “modificação das estruturas agrárias” tendo em vista a “industrialização” e “concentração urbana”. A disparidade entre as áreas rurais e urbanas levariam à necessidade de promover o “progresso social da camada assalariada da classe rural”. É notório que o diagnóstico a respeito das “contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil” possui ligação com o problema “social” exposto anteriormente. Há referências às crescentes demandas das áreas urbanas e a conseqüente demanda por maior produtividade e inovações das atividades agrárias.

A “solução democrática” é um trecho que contrapõe duas opções para solucionar o problema: “socialista” e “democrática”. A primeira opção envolveria a “transferência” “da propriedade da terra para o Estado”, bem como resultaria na eliminação da “liberdade de iniciativa” e transformaria os “trabalhadores em simples usuários da terra que é de propriedade coletiva ou do Estado”. A opção “democrática”, por sua vez, estaria baseada segundo o texto “no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e naturalmente ao aumento da produtividade”.

A respeito da “reforma agrária e desenvolvimento rural” subordina expressamente o objetivo de “reforma agrária” ao “desenvolvimento rural”, estabelecendo uma hierarquia de prioridades. A abrangência da lei visava “constituir um verdadeiro Estatuto da Terra” para “regular os diversos aspectos da relação do homem com a terra tratando-os de forma orgânica e global”. A respeito dos “mecanismos usuais de todos os processos de Reforma Agrária democrática” destacam-se: “o “instrumento fiscal”, variando os impostos “em função de tamanho, localização e condições de

exploração”, além de prever alterações nas competências tributárias, de fiscalização e coleta dos impostos, destacando-se o “impôsto territorial rural” e fazendo referência à “tributação progressiva; cita-se a “criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA)””; enfim, cita-se a possibilidade de desapropriações “pelo Govêrno Federal se e quando” fossem necessárias.

A respeito do “órgão executor” propôs-se a “criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), diretamente subordinado ao Presidente da República”. A centralização das atividades, vinculando o instituto à presidência, é medida, segundo o texto, da importância dada ao tema.

Nas “considerações finais” é passada uma clara mensagem aos congressistas: “espera o Poder Executivo receber do Congresso Nacional o indispensável aval para esta decisão histórica, destinada a aliviar a tensão social, por processos democráticos, e a abrir milhões de brasileiros a oportunidade de integração no progresso econômico e social do País”. O caráter técnico da elaboração do projeto é ressaltado, como se mostrará uma constante nos demais Códigos, nos seguintes termos:

“subsídios valiosos” “recolhidos em reuniões de que o Brasil participou em congressos promovidos por associações especializadas ou por órgãos da imprensa que, patrioticamente, colocaram o problema perante a opinião pública, convocando para o esclarecimento do povo, os melhores técnicos no assunto”

Interessante referência é feita à “vasta contribuição legislativa representada por numerosos projetos de lei” “principalmente aquelas de iniciativa dos governos anteriores”. Nota-se que não há rejeição radical da forma de regulação do problema como proposto por governos anteriores, contudo, há diferenças fundamentais no regime pelo qual o debate político foi conduzido e pelo qual as reformas eram aprovadas.

A discussão do projeto de lei nº 26 começou cinco dias antes da aprovação da lei em uma reunião convocada para discussão e, ao mesmo tempo, votação do projeto⁸¹.

A falta de tempo é tema do discurso do primeiro orador inscrito, Deputado Antônio Bresolin⁸², PTB, que faz referência às “mensagens que ultimamente têm sido enviadas a esta casa” que, com o pouco tempo disponível, “praticamente os Deputados

⁸¹ DCN 25 11 1964 Pág. 1096 e seguintes.

⁸² DCN 25 11 1964 Pág. 1096.

não têm tempo de realizar estudos com profundidade”. Ainda para este deputado, o debate sobre o Estatuto da Terra fundamentalmente era o debate sobre reforma agrária.

A respeito dos motivos políticos para a reforma agrária, o Deputado João Mendes, UDN, explicita a posição, segundo ele, de vários políticos que atuavam com a complacência do regime no período:

“não é problema que envolva ideologia. Nós democratas queremos e defendemos uma reforma agrária exatamente para evitar que os comunistas continuem com este pretexto”

Um dos pontos ressaltados com maior ênfase no discurso do Deputado Brito Velho, PL, a respeito da tramitação do projeto no Congresso, foi o suposto “consenso” existente entre membros do Congresso o que leva ao comentário do Deputado Ruy Falcão durante o discurso do Deputado Brito Velho: “E dentro de considerações médicas de V. Ex^a, só podem se insurgir contra a Reforma os parasitas”⁸³.

O Deputado Abel Rafael, PRP, faz um interessante discurso⁸⁴ de crítica ao projeto que ele chama de “elefante branco que o Governo revolucionário vai doar ao Brasil”. O fundamento de sua crítica é a falta do que ele chama de “infraestrutura” para uma política agrária que deveria anteceder a uma reforma agrária. Esta “infraestrutura” ele associa com “órgãos executores” das prescrições normativas em geral. Em seu discurso há uma provocação em forma de pergunta: “V. Exas. estão querendo legislar para a realidade nacional, ou para daqui a 50 anos?”. Durante a aprovação do Estatuto da Terra estava em discussão e aprovação reformas constitucionais que alteravam o direito de propriedade e a forma de indenização após desapropriações, o que motiva o Deputado em seu discurso a apresentar sua objeção ao projeto:

“Podemos fazer reforma sem mexer na propriedade particular. Poderíamos fazer reforma agrária, gradativamente... ao mesmo tempo fundamentado a estrutura para suportá-la”

A questão das tensões sociais volta no discurso do Senador Aurélio Viana, PSB, que faz referência aos “marxistas” que postulavam somente ser possível uma reforma agrária com “derramamento de sangue”:

⁸³ DCN 25 11 1964 Pág. 1101.

⁸⁴ DCN 25 11 1964 Pág. 1101.

“Sr. Presidente agora, na verdade, falei mais como cristão do que como político. Mas não retiro as palavras que disse, pois esta é uma das últimas oportunidades de iniciarmos essa reforma pacificamente”

Tendo em vista a hora, a maioria dos oradores inscritos para falar ou estavam ausentes ou desistiram da palavra no final da sessão.

Finalmente, um documento substitutivo ao projeto, com as alterações do Legislativo, foi votado e aprovado⁸⁵. O Estatuto foi em parte vetado e promulgado como lei nº 4.504 em 30 de novembro de 1964.

b) Sistema Financeiro Nacional (1964)

Os debates a respeito da criação de um sistema financeiro no Brasil intensificaram-se a partir de meados da primeira metade do século XX. O Presidente João Goulart é quem assina o projeto de lei 15 de 1963, que foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1963⁸⁶ com fundamento no artigo 67 da Constituição Federal de 1946⁸⁷, e que fazia parte de um projeto anunciado daquele Governo de “encaminhar as reformas institucionais mais urgentemente requeridas pelo próprio desenvolvimento do País”⁸⁸. Este projeto foi analisado e fatalmente foi aprovado, após todas as mudanças e considerações, como lei 4.595 em 31 de dezembro de 1964.

No início da exposição publicada em 23 de Janeiro de 1964 o Relator do Projeto, Deputado José Maria Alkmin, futuro Vice Presidente do General Humberto Castelo Branco e representante pelo partido Arena, faz um resumo histórico da tramitação da proposta do Sistema Financeiro Nacional⁸⁹.

⁸⁵ DCN 27 11 1964 Pág. 1125.

⁸⁶ Projeto de lei encaminhado pelo Executivo em 1963 através da mensagem número 52-63 de 22 de março de 1963. DCN1 06 04 63 Pág. 1256 Col. 04.

⁸⁷ DCN1 06 04 63 PAG 1256.

⁸⁸ Trecho da mensagem. DCN1 06 04 63 PAG 1256.

⁸⁹“Relator: Deputado José Maria Alkmin.

Em dezembro do ano passado, quando se ultimava nesta comissão a votação do Substitutivo Daniel Faraco ao Projeto de Reforma Bancária, anunciou o Governo, por intermédio do ilustre Ministro Miguel Caimon, o propósito de enviar Mensagem acompanhada de novo Anteprojeto, o que concretizou a 22 de março deste ano. Iniciando o seu exame em 19 de abril, data em que foi distribuída ao Relator, foi a proposição examinada em Parecer de 14 de maio, debatida em seguida pela Comissão e objeto de emendas sob a forma de sugestões apresentadas pelos nobres Deputados Ulysses Guimarães, José Henrique Turner, Sylvio Braga, Raymundo Padilha, Oswaldo Lima Filho, Herbert Levy e Cezar Pricto, - pelo Partido Trabalhista. O ministro da Fazenda de então, Professor Santiago Dantas, depois de entendimentos com a Presidência da Comissão, compareceu perante ela em 6 de junho e discutiu todos os aspectos controvertidos do Projeto. Deixando a pasta em 31 do mesmo mês, aguardou a Comissão que o

Os debates no Congresso Nacional iniciaram-se com o envio da proposta, publicada no dia 05 de abril de 1963⁹⁰, e se estenderam até 10 de Dezembro de 1964, quando da publicação da redação final do que foi aprovado pelo Congresso⁹¹. O projeto foi vetado parcialmente, mas ele foi imediatamente transformado em lei nº 4.595 no mesmo dia, 31 de Dezembro de 1964⁹², sendo que as razões do veto só foram publicadas mais de três meses depois⁹³.

O relator do Projeto faz, nas suas considerações, um resumo do que teria sido, até então, objeto dos debates no Congresso⁹⁴. Mas, como político e agente, o relator também se posiciona a respeito dos temas do projeto e das polêmicas que envolveram sua aprovação no período seguinte.

novo titular, Professor Carvalho Pinto enviase o ponto de vista do Governo que S. Ex^a anunciou ao Relator que pretendia apresentar. Isto entretanto só se verificou em 24 de outubro. A demora do atual Ministro da Fazenda em trazer sua colaboração foi justificada pela necessidade de ausentar-se do País para comparecer à reunião anual do Fundo Monetário Internacional. A essa época já estava esboçado este Parecer. Só agora, porém, os apresentamos, porque tínhamos o dever de ler atentamente as notas taquigráficas dos pronunciamentos do Professor Carvalho Pinto e confrontá-las com a opinião do Professor Santiago Dantas” - Trecho do parecer do relator com substitutivo ao projeto. DCD de 23/01/64, pág. 266.

⁹⁰ DCN1 06/04/63 PAG 1256 COL 04.

⁹¹ DCD DE 10/12/64, PÁG. 11390, 1ª COL.

⁹² DOFC 03/02/65.

⁹³ DCD DE 12/03/65, PÁG. 738.

⁹⁴ “A denominada Reforma Bancária, há 16 anos no Congresso Nacional, apresenta, na evolução de seus estudos e tramitação legislativa, duas fases distintas. (...) A segunda fase pode se considerar iniciada com a Mensagem nº 52 63, de 22-3-63, do Poder executivo ao Congresso Nacional (Projeto Miguel Caimon/Santiago Dantas). Nessa nova etapa a mudança de orientação é nítida, uma vez que as correntes de opinião se fixaram mais na criação do Conselho Monetário Nacional, já previsto no Projeto Corrêa e Castro. Enquanto na primeira fase o importante era criar o Banco Central, com funções ao mesmo tempo normativas e executivas, nessa segunda etapa a tendência é transferir essa importância para o Conselho Monetário, concentrando-se na soma de suas atribuições e na composição de seus membros os poderes necessários ao exercício de uma efetiva política monetária e creditícia a ser observadas pelos órgãos executores e pelas instituições financeiras. Entretanto, essa tendência de conferir primazia a uma adequada estruturação do órgão normativo – o Conselho Monetário Nacional – ainda não se consolidou definitivamente. Os organizadores do Plano Trienal e mesmo os que elaboraram a mensagem nº 52 63, não aceitaram plenamente a tese de que, havendo um Conselho Monetário com todos os poderes para traçar a política monetária e creditícia, pouco importaria que os organismos executores e de fiscalização fossem um ou vários. (...) Nesta altura, como que se definiram duas correntes distintas de opinião, cujas características principais se apresentam a seguir:

Primeira Corrente de opinião

Os partidários da criação de Conselho Monetário Nacional como órgão normativo e da transformação da SUMOC em único órgão executivo da política monetária, consideram a reforma bancária assim preconizada como própria para alcançar a formulação e a execução da política monetária, bancária e creditícia do País. Outras providências contempladas no Projeto que estabelece tais medidas, são complementares e destinam-se ao reforço das atribuições que se conferem aos dois órgãos mencionados.

Segunda Corrente de opinião

É formado por aqueles que entendem que o problema a resolver com a reforma bancária consiste na racionalização e coordenação das atividades bancárias com definição clara das responsabilidades dos órgãos delas incumbidas”. – Trecho da mensagem do relator.

A alteração da legislação então existente visava criar mecanismos institucionais e instituições supostamente capazes de promover o desenvolvimento e uma atuação do Governo sobre a economia de maneira centralizada e organizada⁹⁵:

“Dentre essas reformas, ocupa lugar de particular significação a bancária, que visa a dotar o País dos instrumentos imprescindíveis à efetiva execução das políticas monetárias, creditícias e cambial. A ausência de instrumentos haveis, para a adequada formulação e execução dessas políticas, vem dificultando o pleno exercício das funções do Poder Público na orientação do processo de desenvolvimento”

Note-se a relevância neste período do controle sobre a emissão de moeda e sobre a disponibilidade do crédito, temas pertinentes ao debate sobre inflação. Era a posição defendida pelo Governo federal que somente um controle central sobre estes temas poderia gerar resultados a nível nacional e mais eficazes.

Além disso, o sistema financeiro teve como enfoque a criação de meios administrativos de atuação do Governo sobre a economia⁹⁶:

“O anteprojeto coloca claramente sob a alçada das autoridades monetárias não somente as operações das instituições financeiras propriamente ditas, mas as atividades de igual natureza que são exercidas por quaisquer outras organizações, sem o que não será possível obter-se um controle efetivo daqueles que concedem crédito ao público em geral e são depositários de recursos do mesmo. (...) Reconhecendo o interesse da Reforma Bancária, o Governo acolhera muitas das sugestões que lhe foram encaminhadas, as quais, embora justas, não foram contempladas no projeto por se referirem a matéria regulamentar. (...) Sem a participação do Poder Executivo que possui condições especiais para prever as conseqüências de uma lei sobre funcionamento de instituições bancárias dificilmente poderia o Congresso concluir a tarefa iniciada há tantos anos”

Conforme mensagem do Executivo, este diagnóstico da possibilidade de maior e melhor atuação na economia por um poder centralizado data do final da década de 1940. As mudanças significativas que levaram ao Governo a reformular e rerepresentar um projeto *“teve na devida conta a maior complexidade das funções das Autoridades Monetárias, numa economia em grau avançado de industrialização e que se apóia principalmente no próprio mercado interno para crescer”*⁹⁷.

⁹⁵ Trecho da mensagem anexa ao Projeto enviado pelo Executivo. DCN1 06 04 63 Pág. 1256

⁹⁶ Trecho da mensagem do relator

⁹⁷ Trecho da mensagem anexa ao Projeto enviado pelo Executivo. DCN1 06 04 63 Pág. 1256

Estas mudanças interferiam com poderes consolidados do Banco do Brasil, o que gerou embates políticos e controvérsia⁹⁸. Houve um rearranjo de poderes a partir da criação de uma entidade independente, porém não autônoma, e que era controlada pelo Poder Executivo⁹⁹. Neste sentido, a criação deste sistema rearranjou normas, instituições e funções de uma forma que se pretendeu coerente.

c) Código Eleitoral (1965)

A legislação eleitoral durante o período de 1964 a 1974 foi constantemente alterada para adequar-se às escolhas políticas do regime, que alterava as regras

⁹⁸ Deputado Fernando Gama faz um discurso alertando para o perigo de retirarem funções antes realizadas pelo Banco do Brasil. Deputado Abel Rafael diz que o desenvolvimento do Brasil não pode ser atrapalhado pelo Banco do Brasil enquanto este permanecer um “tabu”. Discurso de Maurício Goulart: “(...) Acontece que todos nós queremos que se ordene, que se organize, que se institucionalize o sistema de crédito no País, o sistema monetário no País. E isto ambos os substitutivos querem – seja o do Deputado José Maria Alkmin, seja o do Deputado Ulysses Guimarães – o que se obterá através da criação do Conselho Monetário Nacional, com cuja criação todos estamos de acordo. Este, como órgão normativo, imporá todas as normas e regras a que passarão a obedecer todos os Bancos do País, todos os Institutos de crédito, inclusive numa velha operação, o nobre Deputado Adolpho Oliveira, todos os bancos terão de aplicar nas praças ao menos 50% dos recolhimentos ali feitos, e as emissões passarão a obedecer ao art. 61 inciso 6º. Todos queremos isto e tudo isto se obterá através da criação, que consta de ambos os substitutivos, do Conselho Monetário Nacional. Onde eles divergem, Srs. Deputados – ai pediria a atenção de Vs. Exas. – é no seguinte: enquanto o substitutivo José Maria Alkmin, a favor do qual nos manifestamos, mantém a Superintendência da Moeda e do Crédito, como assessora do Conselho Monetário Nacional e fiscalizadora de todo o sistema bancário, inclusive, com o máximo rigor, do próprio Banco do Brasil, o substitutivo Ulysses Guimarães dá à SUMOC o papel de executora, de delegada do Conselho Monetário Nacional e, em seguida, autoriza a SUMOC a contratar com o Banco do Brasil esses serviços o que significa em primeiro lugar encarecer o dinheiro. Em seguida Srs. Deputados, todos nós ou a maioria de nós vimos do interior: nós sabemos que é comum nessas cidades, lá metidas no coração da Pátria, num Banco que à última hora, ao fechamento do expediente, tem dificuldades de liquidação de sua caixa. É preciso que nós nos habituemos a não raciocinar para o Brasil da Corte, que é o do Rio de Janeiro e da rua 1º de Março ou aqui deste planalto dos ventos uivantes, Brasília. (...) Porque, então, retirar do Banco do Brasil as funções que ele já exerce de fato? Por que não lhe dar essa função de jure?” – Discursos proferidos durante a votação do 2º substitutivo da comissão especial. DCD DE 17/09/64, PÁG. 18 e seguintes.

⁹⁹ “Os choques de interesse em torno da reestruturação de nosso sistema financeiro têm duas origens principais. Em primeiro lugar, e a mais legítima, salienta-se a dos que se preocupam com os riscos que o Banco do Brasil correria se fosse criado um banco central que o esviasse das importantes funções que sempre desempenhou no País. A essa corrente filiam-se a maior parte dos funcionários do próprio Banco do Brasil, representantes das classes produtoras e alguns estudiosos dos problemas econômicos. Menos legítima é a posição frequentemente tomada por aqueles que defendem a manutenção do status quo, do qual se deriva a excessiva soma de poderes de que desfrutaram o Presidente da República e o Ministério da Fazenda no Brasil. (...) Se é legítimo o receio dos que temem o enfraquecimento do Banco do Brasil, o mesmo não ocorre com os que defendem a manutenção dos poderes discricionários que a estrutura de nosso sistema financeiro concede ao Poder Executivo. A própria história da evolução do sistema monetário no mundo comprova a necessidade de reduzir-se esse poder.” - Diário da Câmara dos Deputados de 21/05/64, Pág. 3353 e seguintes.

pertinentes à concorrência das disputas políticas para auxiliar na permanência dos militares e do partido que representava seus interesses no poder.

As transformações constantes na legislação eleitoral parecem ser incompatíveis com o ato de criação de um Código, ou seja, de um conjunto normativo que se pretende uma unidade estável e duradoura para a sociedade. Entretanto, o Código Eleitoral representou durante o período um referencial estável que se manteve vigente, mesmo tendo em vista todas as alterações das regras sobre eleições e garantias políticas, em especial, as que ocorreram no nível de reformas e emendas constitucionais.

O Projeto de Código Eleitoral foi apresentado como projeto de lei 2.745 pelo Poder Executivo, por iniciativa da Presidência da República, em 23 de abril de 1965¹⁰⁰, sendo aprovado em 15 de julho de 1965 como lei nº 4.737 juntamente com uma lei que estabelecia “casos de inelegibilidade”, lei nº 4.738, e com uma lei de organização dos partidos políticos, nº 4.740. O Código foi discutido, emendado e aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, nos termos do artigo 4º do Ato Institucional de 09.04.1964¹⁰¹.

O anteprojeto do Código Eleitoral foi elaborado por membros do Poder Judiciário que o remeteram ao Executivo que, por sua vez, remeteu-o ao Congresso Nacional segundo o regime de tramitação ordinária. Quem assina o anteprojeto é o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Candido Motta Filho e ele foi elaborado graças a contribuições de membros do Tribunal Superior Eleitoral e de quase todos os presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais¹⁰².

A comissão de elaboração do Código foi assim composta: Presidência, Ministro Antonio Martins Villas Boas; teve como membros os ministros Décio Miranda, Colombo de Souza e Dr. Geraldo da Costa Manso.

A visão exposta no anteprojeto tem em vista o Código Eleitoral existente à época¹⁰³:

¹⁰⁰ DCN1 24 04 65 PAG 2164.

¹⁰¹ Diz respeito à forma de envio de projetos da Presidência da República e a prazos de apreciação pelo Congresso do projeto, indicando que o Projeto partiu do Poder Executivo.

¹⁰² “(...) os trabalhos, que foram agora concluídos, resumem uma preocupação de ordem geral e decorrem da experiência desinteressada de magistrados eleitorais (...). (...) realizaram o empenho de todos os brasileiros, de todos os partidos, de encontrar meios legais mais eficazes para que o voto, como expressão fundamental da legitimidade democrática, seja, através da colaboração partidária, o veículo da vontade popular” - BRASIL. **Anteprojeto de código eleitoral e de estatuto nacional dos partidos políticos**. Brasília: Imprensa Nacional, 1965. Pág. III.

¹⁰³ - BRASIL. **Anteprojeto de código eleitoral e de estatuto nacional dos partidos políticos**. Brasília: Imprensa Nacional, 1965. Pág. VII e VIII.

“O código eleitoral existente é, sem dúvida, um marco em nossa vida política, como uma obra de segura visão do papel das eleições na vida representativa. Porém, com o correr dos anos, tornou-se insuficiente (...) Por isso, já o próprio Congresso Nacional vinha clamando contra a insuficiência do Código, incapaz de conter as fraudes e as simulações eleitorais, o crescimento de processos da influência do dinheiro, a formação artificial, à custa de favores inumeráveis, da clientela eleitoral. O critério adotado neste projeto foi o de:

- a) Estabelecer as medidas que julgou indispensáveis para resguardar a liberdade do voto do eleitor e da verdade da apuração rápida sem, no entanto, dificultar, por medidas burocráticas, protelatórias, o alistamento do eleitor;*
- b) Robustecer a autoridade da Justiça Eleitoral de modo a facilitar sua atuação dentro das diversidades regionais e do regime federativo”*

Apesar de sujeito à apreciação do Congresso, sua tramitação não ocorreu livre de pressões do regime e este fato é o que se mostrou relevante na análise dos debates, que versaram sobre várias questões pontuais como sobre o voto distrital, voto partidário, competências da Justiça Eleitoral, entre outros temas.

Aberta a discussão única do Projeto nº 2.745-A, de 1965, que instituía o Código Eleitoral, foi dada a palavra ao Deputado Carlos de Britto Velho. Antes que este pudesse falar, foi interrompido pelo Deputado João Herculino de Souza Lopes, PTB, que acusou José Costa Cavalcanti de transmitir uma mensagem de medo ao Congresso em nome do regime¹⁰⁴.

“Sr. Presidente, consideramos a Revolução como um fato social, como um fato ideológico, como quer o eminente ministro Sr. Milton Campos. Achamos, entretanto, que ninguém tem autoridade para vir dentro desta Casa, dizer que a Revolução não tolera isto ou aquilo. (Muito bem) A revolução pode vir à porta do Congresso e fechar a Câmara e o Senado, fechar o Congresso, mas dizer aqui, nas barbas de homens de bem, de homens eleitos pelo povo, que não tolera isto ou não tolera aquilo, isto é inadmissível. Sr. Presidente, lanço o meu protesto, o protesto da oposição contra esta atitude do nobre Deputado José Costa Cavalcanti, que fere os brios, não individualmente nossos, mas os brios do Congresso Nacional. (Muito bem. Palmas. Não apoiado.)”

¹⁰⁴ DCN1 27 05 65 PAG 3668. Note-se que o aludido discurso do Deputado José Costa Cavalcanti não foi transcrito no Diário do Congresso desta data.

Ainda neste contexto de pressão, os congressistas externam a preocupação de que haveria “necessidade de garantir” o “respeito” pelas Forças Armadas das escolhas feitas pelo Congresso Nacional, em especial, nas eleições que se seguiriam¹⁰⁵.

d) Código Florestal (1965)

O projeto de lei do Código Florestal, número 2874 de 1965, foi proposto pelo Poder Executivo em 08 de junho de 1965 e foi encaminhado juntamente com a mensagem nº 385, assinada pelo Presidente, com a exposição de motivos nº 29-65 do então Ministro da Agricultura, Hugo Leme¹⁰⁶. Houve regular tramitação até que em 15 de setembro de 1965 foi promulgado o Código Florestal como lei nº 4.771. O fundamento alegado para justificar a proposição do projeto de lei pelo Executivo foi o art. 4º do Ato Institucional.

O problema social supostamente a ser regulado era a devastação de grandes áreas florestais do território nacional¹⁰⁷:

“O anteprojeto de lei que tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência constitui uma tentativa visando a encontrar-se uma solução adequada para o problema florestal brasileiro cujo progressivo agravamento está a exigir a adoção de medidas capazes de evitar a devastação das nossas reservas florestais, que ameaçam transformar vastas áreas do Território Nacional em verdadeiros desertos”

Destaca-se trecho do discurso do Deputado Newton Carneiro, UDN, em que ele justifica a edição desta lei na forma código, apresentando o que, segundo ele, seria a característica essencial de normas editadas sob esta forma¹⁰⁸:

“Nós herdamos, como sabe Vossa Excelência, dos ancestrais indígenas essa vocação predatória e nômade, e é indispensável que texto como este, que não é feito para uma vigência temporária, pois, como o próprio nome está

¹⁰⁵ DCN1 27 05 1965 PAG 3668

¹⁰⁶ DCN 09 06 1965 pág. 4156

¹⁰⁷ DCN 09/06/1965 pág. 4156.

Na sequência, no parecer apresentado pelo Deputado Lino Morganti há um apelo para chamar a atenção dos parlamentares o que ele considera ser uma situação emergencial na devastação das florestas brasileiras: “Face aos índices de crescimento demográfico do Brasil e a ausência completa de um sistema de preservação, seria temeridade predizer quanto durariam as atuais reservas florestais do país” – DCN 26/06/1965 pág. 5030.

¹⁰⁸ DCN1 20 08 65 PÁG 6625

indicando, um Código, vai ter ação em largo tempo, em longo prazo, consigne de maneira mais afirmativa, mais categórica, esse preceito restritivo que é evidentemente indispensável”

A elaboração do projeto ficou a cargo novamente de um ente administrativo vinculado ao Executivo, como relatado na própria mensagem do Ministro da Agricultura¹⁰⁹. A técnica, não somente da Comissão, mas também do Projeto é ressaltada como sendo uma de suas características fundamentais¹¹⁰.

A respeito da fiscalização e descentralização administrativa das medidas previstas pelo Código, é importante ressaltar que na mensagem a interpretação é a de que a União ainda atuaria nos Estados em que estes não tivessem recursos ou estrutura suficientes¹¹¹:

“Embora o anteprojeto haja preconizado uma grande descentralização, (...) não deixa, (...), de reconhecer que muitos Estados da Federação não se encontram em condições, pela falta de quadros técnicos, de assumir sozinho a defesa do patrimônio florestal. Os poderes que, no anteprojeto, se atribuem aos Estados, para desempenhar as tarefas de abrir exceções à norma geral, não importarão em extinguir as prerrogativas que a Constituição defere à União Federal o que concede, apenas supletivamente, aos Estados”

¹⁰⁹ “Embora reconhecendo o mérito do último dos projetos citados, que representa – é de justiça que se declare – um passo decisivo para o equacionamento e solução desse grave problema, o que muito recomenda os diversos integrantes do Grupo de Trabalho incumbido de sua elaboração, julguei por bem, logo que assumi a direção desta Pasta, incumbir o Departamento de Recursos Naturais Renováveis de elaborar um novo anteprojeto de lei florestal que melhor se ajustasse à realidade, representando, ao mesmo tempo, o pensamento do governo atual no que concerne à política florestal brasileira.

Desincumbindo-se dessa missão, o aludido Departamento elaborou um anteprojeto de lei florestal cuja revisão ficou afeta a uma Comissão de alto nível, integrada pelos Drs. Victor Abdennur Farah, Presidente do Conselho Florestal Federal e Assessor do meu Gabinete, João Maria Belo Lisboa, Diretor-Geral do Departamento de Recursos Naturais Renováveis, Roberto de Melo Alvarenga, Diretor do Serviço Florestal do Estado de São Paulo, Benjamin de Campos, Conselheiro Jurídico deste Ministério e Professor Heladio do Amaral Mello, Catedrático de Silvicultura da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo que, após acurado exame de proposição em causa e dos projetos em curso em Câmara dos Deputados, decidiu-se pela apresentação de um substitutivo vasado no Projeto de Lei nº 4.494, de 1962, considerado mais técnico, conciso e objetivo, fácil de ser entendido e mais fácil ainda de ser aplicado e que, por conseguinte, é incontestavelmente superior aos demais” - DCN 09/06/1965 pág. 4156 e seguintes.

¹¹⁰ A necessidade de revisão de uma maneira predominantemente técnica também é preconizada no projeto pelo Executivo da seguinte forma: “Por isto, como órgão consultivo e normativo da política florestal do País, ficou mantido o Conselho Florestal Federal que terá de ser, pois, o orientador e o unificador das tendências regionais dentro de uma diretriz nacional recomendada pelo progresso da ciência” - DCN 09/06/1965 pág. 4156 e seguintes.

¹¹¹ A necessidade de revisão de uma maneira predominantemente técnica também é preconizada no projeto pelo Executivo da seguinte forma: “Por isto, como órgão consultivo e normativo da política florestal do País, ficou mantido o Conselho Florestal Federal que terá de ser, pois, o orientador e o unificador das tendências regionais dentro de uma diretriz nacional recomendada pelo progresso da ciência” - DCN 09/06/1965 pág. 4156 e seguintes.

Esta mesma preocupação foi apresentada no parecer do Deputado Lino Morganti, PRT, parte do parecer da Comissão de Constituição e Justiça ao Código Florestal¹¹².

A insuficiência da legislação para resolver os problemas é a marca mais distintiva dos debates de elaboração do Código Florestal.

Além de desconhecimento, alega-se falta de outros mecanismos que não legislativos para resolver os problemas. Ao idealismo das propostas legislativas do Governo os Deputados opõem a necessidade de se buscar financiamentos e outros mecanismos mais concretos de estímulo e auxílio dos agricultores¹¹³, além da necessidade de mais quadros e melhor treinados na Polícia e no Ministério da Agricultura¹¹⁴.

e) Sistema, que se tornou Código, Tributário Nacional (1966)

Os trabalhos de debate do então futuro Código Tributário Nacional começaram na segunda metade do século XX. Então, em 1954 foi enviado ao Congresso o projeto de lei nº 4.834 que representou uma tentativa de sistematizar a matéria para lidar com o problema. Este projeto foi posteriormente arquivado em 01/04/1971.

O texto final aprovado do Código teve como base o projeto de lei nº 13 de 1966, remetido ao Congresso Nacional pelo Presidente da República nos termos do art. 5, §3º do AI-2, no dia 14 de setembro de 1966. Seu texto foi publicado no dia 15 de setembro de 1966¹¹⁵. Após discussões, ele foi aprovado como lei nº 5.172 em 25 de outubro de 1966.

Quanto à terminologia, é importante destacar que inicialmente este corpo normativo foi denominado de “lei que organizava o Sistema Tributário Nacional”. Isto se deve à disputa política na época entre o Legislativo e o Executivo. Este alegava não ser um Código o projeto submetido, podendo ser analisado de maneira mais sumária,

¹¹² DCN 26 06 1965. Pág. 5030.

¹¹³ DCN 06 07 65 pág. 5372 e 5373 e DCN1 07 07 65 pág. 5436.

Assim resumiu o problema o Deputado Wilson Chedid, Presidente da Câmara dos Deputados à época: “Indiscutivelmente, o êxito de uma política florestal depende de três fatores, como muito bem ficou acentuado no Senado da República: uma legislação adequada; estímulo às atividades privadas; e financiamento indispensável” - DCN1 20 08 65 PÁG 6625

¹¹⁴ DCN 06 07 65 pág. 5375

¹¹⁵ DCN 15 09 1966 pág. 5790

como nos conta doutrina da época¹¹⁶. Logo após sua aprovação, ele foi nomeado “Código Tributário Nacional” pelo Ato Complementar nº 36 de 14 de março de 1967.

O termo sistema relaciona-se com a criação de um conjunto de normas gerais capazes de regular e organizar toda a matéria tributária a nível nacional¹¹⁷:

“A instituição de normas gerais é reclamada de longa data pelos juristas, pelos estudiosos de finanças e pelos técnicos de administração. O que se reclama é um sistema de normas gerais aplicáveis a todos os tributos, ou seja, um texto básico disciplinador do exercício do poder de tributar. Essa disciplina é especialmente necessária no Brasil, país de organização federativa onde é freqüente a adoção de critérios diferentes em situações econômicas e jurídicas idênticas”

Destaca-se trecho do relatório apresentado pelo jurista Rubens Gomes de Sousa, relator geral, e aprovado pela Comissão Especial nomeada pelo Ministro da Fazenda para elaborar o Projeto de Código Tributário Nacional em 1953:

“Não obstante essa situação, peculiar até mesmo em relação à dos demais países federais, o desenvolvimento da idéia de uma codificação sistemática dos princípios gerais do direito tributário é, entre nós, de data relativamente recente. Terão contribuído para essa circunstância fatores de natureza diversas mas de efeito convergentes: a relativa suavidade da pressão tributária até data ainda bastante recente, tornando menos aguda a consciência dos efeitos das inadequações sistemáticas; o caráter fragmentário e inorgânico da própria legislação, inspirada muitas vezes em critérios de rotina ou de oportunidade, pouco propícios à emergência de princípios fundamentais; o estado ainda um tanto incipiente dos estudos tributários entre nós, quer no plano econômico e financeiro, quer no plano jurídico, privando o legislador do estímulo natural que lhe traz a

¹¹⁶ “O anteprojeto da lei, organizado por uma comissão de juristas e calcado no estudo inicial de Rubens Gomes de Sousa, denominava-se “Código”. No momento em que foi remetido ao Congresso, como projeto de lei de iniciativa do Executivo, recebeu a denominação de “Lei do Sistema Tributário Nacional” a fim de abreviar o prazo de tramitação no Legislativo, na forma do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Aconteceu que, apesar de alterada a denominação, alguns dispositivos do projeto não foram adaptados à alteração para acompanhar a ementa e registravam expressões como “deste Código”, ou, “neste Código”. Diante dessa falha do Executivo, o Presidente do Congresso (Senador Auro de Moura Andrade) determinou o arquivamento do projeto, alegando tratar-se de um “Código” e, como tal, sujeito a tramitação em prazo mais longo que o pretendido pelo Executivo. A determinação da presidência do Legislativo foi rejeitada pelo plenário e, determinada a modificação dos dispositivos contraditórios com a ementa, teve a tramitação determinada pelo Ato Institucional para os projetos de iniciativa do Executivo. (...) o Ato Complementar consagrou a VOX POPULI que se sobrepôs à jogada política do Executivo no momento em que o reconhecimento de que se tratara, efetivamente, de uma jogada política, já não poderia ocasionar nenhuma consequência” – FANUCCHI, Fábio, **Estrutura atual do código tributário nacional**, 3ª Ed., São Paulo: Resenha tributária, 1974.

¹¹⁷ Exposição de motivos do Ministro da Fazenda Octavio Gouvêa de Bulhões na mensagem nº 662, encaminhada ao Congresso Nacional juntamente com o projeto do Sistema Tributário Nacional. DCN 15 09 1966 pág. 5801

elaboração doutrinária; e finalmente os obstáculos, de natureza essencialmente política, que compreensivelmente se opunham a uma delimitação das autonomias legislativas, mais precisa e mais detalhada que o simples enunciado dos princípios na Constituição, embora necessariamente decorrente daqueles”

Neste mesmo relatório faz-se referência à segunda conferência de técnicos em contabilidade pública e assuntos fazendários que se reuniu em 1940. A suposta preocupação com a elaboração de normas gerais teria levado à convocação da primeira conferência nacional de legislação tributária.

Paulo Barbosa de Campos Filho, jurista, se manifesta a respeito da codificação no sentido de que um código tributário seria uma lei orgânica fiscal, aplicável a todos os entes federativos¹¹⁸.

f) Código Brasileiro do Ar (1966)

Foi criada em 24 de fevereiro de 1964 uma comissão especial pelo Congresso que aprovou um Projeto, número 1725, de Código Brasileiro do Ar. Entretanto, o Código Brasileiro do Ar, como proposto por uma comissão do Congresso¹¹⁹, foi arquivado em definitivamente em 1971¹²⁰.

Posteriormente, em 18 de novembro de 1966, o Presidente da República usando da atribuição que supostamente lhe conferia o artigo 31, parágrafo único, do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, decretou o Código Brasileiro do Ar, decreto-lei número 32 sendo o único que foi aprovado, neste período, sem haver tramitação no Congresso.

¹¹⁸ “Codificação do Direito Tributário Brasileiro” in *Revista de Direito Administrativo* 3/44 e in *Revista Forense* 108/5.

¹¹⁹ “A Comissão Especial para elaborar Projeto de Lei dispendo sobre a revisão do Código Brasileiro do Ar, mediante revisão de toda a Legislação atinente à matéria, em reunião realizada às onze horas do dia 30 de janeiro de 1964, aprovou, por unanimidade, o parecer do Relator, Deputado Miguel Marcondes, no sentido de que o anteprojeto de Lei sobre o Código Brasileiro do Ar se constitua no projeto da Comissão. Estiveram presentes os Senhores Deputados Flôres Soares – Presidente, Miguel Marcondes – Relator, Humberto Lucena, Henrique Turner, Milton Reias e Dnar Mendes. Sala das Comissões Especiais, em 30 de janeiro de 1964. – Flores Soares, Presidente. – Miguel Marcondes, Relator.” - DCN1 25 02 64 PAG 0979

¹²⁰ “arquivado nos termos do artigo 104 do regimento interno” - DCN1 02 04 71 PAG 0029 COL 02.

g) Código de Caça – Proteção à Fauna (1967)

Apesar de não ostentar o nome de Código inicialmente, assim ficou conhecido, especialmente por ter expressamente revogado o Código de Caça anterior, o Decreto-Lei 5.894 de 1943.

O projeto deste Código foi proposto pelo Poder Executivo e o caráter técnico de um projeto é novamente ressaltado¹²¹. Ele foi encaminhado ao Poder Legislativo pela mensagem 451 de 1966, que era assinado pelo então Ministro da Agricultura, Ney Braga¹²². Nesta, nota-se preocupação semelhante à demonstrada na edição do Código Florestal:

“O planejamento e a execução de uma política avançada de proteção da fauna silvestre impõe-se em caráter eminentemente técnico. As medidas a serem tomadas deverão ter sempre cunho regional, levando em conta as características biogeográficas e ecológicas de cada espécie e as potencialidades, peculiaridades e necessidades de cada região natural do Brasil.

Assim, procurando alcançar esse objetivo, foi elaborado pela Assessoria Técnica desta Secretaria de Estado, com subsídios que lhe foram fornecidos pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis e pelo Dr. Emílio Varoli, antigo Diretor da Divisão de Caça e Pesca, e atual Superintendente da SUDEPE, o anteprojeto de lei anexo, o qual foi revisto e aprimorado por uma equipe de especialistas do Museu Nacional, integrada pelos Professores Fernando Dias de Ávila Pires, João Moogen de Oliveira e Helmut Sick, todos com ampla experiência científica no assunto.

Importa acrescentar, ainda, que o Ministério do Planejamento, consultado acerca do anteprojeto de lei em apreço, manifestou-se de pleno acordo com as respectivas disposições”

Após tramitação, foi aprovado como lei nº 5.197 em 03 de Janeiro de 1967.

h) Reforma administrativa (1967)

O livro utilizado como base para a exposição que segue é a monografia escrita por José de Nazaré Teixeira Dias¹²³.

¹²¹ DCN pág. 4738 09/08/1966.

¹²² DCN 09 08 1966. Pág. 4738

¹²³ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Segundo o autor é possível organizar o estudo da reforma administrativa em três “fases”¹²⁴:

“a primeira, no nível da Comissão Especial; a segunda, sob a supervisão direta do Ministro Extraordinário; e a terceira, sob a direção imediata do Presidente da República”

O autor associa o início dos trabalhos com a finalização da elaboração do PAEG e de organização do orçamento¹²⁵. O início dos “entendimentos” com o Congresso Nacional teria ocorrido a partir de um contato com “os Deputados Amaral Peixoto e Gustavo Capanema, Presidente e Relator da Comissão Especial no Congresso Nacional” quando “o Ministro do Planejamento submeteu-lhes, em 18 de setembro de 1964, um Memorando contendo “Considerações sobre a Reforma Administrativa”.¹²⁶

A “comissão especial de estudos da reforma administrativa” foi criada em 09 de outubro de 1964, a partir do Decreto nº 54.401 publicado nesta data. Esta comissão ficou conhecida como COMESTRA e teria sido “instalada pelo Ministro do Planejamento em 9 de novembro de 1964”¹²⁷ tendo realizado “36 reuniões plenárias”¹²⁸. A minuta do anteprojeto teria sido elaborada pela COMESTRA, sendo que a primeira minuta data de 5 de março de 1965 e a sexta minuta, base das últimas discussões, tendo sido elaborada em junho de 1966¹²⁹. Durante este período Ministros e em especial militares designados pelo regime apreciaram as conclusões dos trabalhos, ao mesmo tempo em que se discutia a reforma constitucional que resultaria na Constituição Federal de 1967.

A respeito de uma orientação geral encontrada nas referências aos trabalhos e princípios adotados pelo regime para orientar a reforma, identifica-se os termos “planejamento” e “programação” sendo utilizados para significar uma organização em que houvesse maior controle e sistematização da burocracia vigente.

¹²⁴ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. XV.

¹²⁵ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 4.

¹²⁶ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 7.

¹²⁷ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 13

¹²⁸ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 16.

¹²⁹ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 18 e 29.

A respeito da aprovação por decreto-lei o autor faz uma interessante avaliação¹³⁰:

“O Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, que regulou o processo de elaboração da nova Constituição do Brasil, viria tornar claro que o Governo Revolucionário se dispunha a concluir os estudos do Projeto de Reforma Administrativa e a convertê-lo em lei através da expedição de Decreto-lei”

Em nota de rodapé o autor faz referência ao artigo 9º, §2º, do AI-4, em que é concedida ao Presidente a faculdade de expedir decretos com força de lei durante o período em que o Congresso encontrava-se fechado. Esta intenção foi de fato concretizada em 25 de Fevereiro de 1967 com a edição do Decreto-lei 200.

i) Código da Pesca (1967)

O Código da Pesca foi promulgado pelo Governo na forma do Decreto-Lei 221 de 28 de fevereiro de 1967. No preâmbulo da lei o então Presidente da República Castelo Branco alega autoridade para criação de referida norma tendo em vista “o § 2º do art. 9º do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966”.

O preâmbulo do código é sucinto:

“Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências”

j) Código de Minas (1967)

O Código de Minas foi editado como decreto-lei nº 228 pelo Poder Executivo, publicado em 28 de fevereiro de 1967, que alegou como fundamento de autoridade no preâmbulo confere o artigo 9º, § 2º, do Ato Institucional número 4, de 7 de dezembro de 1966.

Elias Bedran, jurista, faz referência à existência de debates doutrinários a respeito do Código de Minas que datam do final da década de 1950¹³¹.

¹³⁰ DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968. Pág. 33.

Reproduz-se parte do preâmbulo do decreto-lei:

“CONSIDERANDO que o artigo 161 da Constituição de 24 de janeiro de 1967, extinguiu o direito de preferência do proprietário do solo, na exploração dos respectivos recursos minerais;
CONSIDERANDO que a extinção dêsse direito de preferência causa profundas alterações no atual Código de Minas;
CONSIDERANDO, de outro lado, que da experiência de vinte e sete anos de aplicação do atual Código de Minas, foram colhidas ensinamentos que impende aproveitar;
CONSIDERANDO que a política de estímulos ao aproveitamento intensivo e extensivo dos recursos minerais do País há de se materializar por via de medidas e instrumentos hábeis;
CONSIDERANDO que, na colimação dêsses objetivos, é oportuno adaptar o direito de mineração à conjuntura;
CONSIDERANDO, mais, quanto consta da Exposição de Motivos nº 6-67-GB, de 20 de fevereiro de 1967, dos Senhores Ministros das Minas e Energia, Fazenda e Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica”

Na parte inicial da exposição de motivos destacam-se os responsáveis pela elaboração do projeto do decreto, ressaltando-se a prevalência de técnicos “assessorados” por juristas, indicando uma posição ou importância secundária destes:

“Temos a honra de submeter à alta consideração de Vossa Excelência o projeto de Decreto-lei, estudado no Ministério das Minas e Energia por um grupo de trabalho integrado pelos antigos e atuais diretores do Departamento Nacional da Produção Mineral, assessorados por juristas”

A figura do código como um conjunto unitário aparece na exposição:

*“O projeto aproveita este momento em que a Constituição regula, (...), a participação do superficiário nos proventos da lavra das minas, (...), para incorporar-lhe, harmonicamente, a aludida experiência em documento único que será, afinal, o **Código de Minas da Revolução**” (grifos do texto)*

Os motivos do regime para positivar este código conforme o projeto são apresentados no seguinte trecho:

¹³¹ BEDRAN, Elias. **A mineração à luz do direito brasileiro**. Vol. I, II e III. Rio de Janeiro: Alba Ltda, 1957

“4. Ao transformar o projeto em Decreto-lei, Vossa Excelência dará cumprimento à definição política do Governo, que em 1964, estabeleceu a necessidade da revisão do Código de Minas para adaptá-lo às necessidades do desenvolvimento econômico e ao equilíbrio do balanço de pagamentos”

A exposição segue ressaltando a necessidade de regulação jurídica da exploração e importação de minérios para alavancar atividades econômicas e estabelecer diretrizes “gerais”.

Interessante menção é feita aos investidores:

“16. Pretendeu-se, ainda, dar segurança aos mineradores para grandes investimentos; não têm este Código o temor da grandeza, nem ele dificulta a formação da grande mina ativa, que é, ao contrário, bem-vinda”

Apesar de abrangente, o Código de Minas não foi feito com a intenção de normatizar toda a matéria no próprio regulamento:

“24. Na preparação da presente Lei – Código de Mineração – tivemos a preocupação de imprimir-lhe caráter mais normativo, deixando que os aspectos dos ritos de sua execução fossem contemplados em regulamentos”

k) Código Penal Militar (1969)

O Código Penal Militar foi um dos Códigos editados durante o exercício da Presidência do Brasil pela Junta Militar em 21 de outubro de 1969, decreto-lei nº 1.001, e cujo processo de elaboração foi relatado na mensagem do Ministro da Justiça¹³²:

“Tenho a honra de passar às mãos de Vossas Excelências o Projeto de Código Penal Militar, que resultou de cuidadoso trabalho da Comissão Revisora designada por este Ministério, para rever o Anteprojeto elaborado pelo Professor Ivo D’Aquino. A comissão foi integrada pelos Professores Benjamin Moraes Filho, como seu Presidente, José Telles Barbosa e pelo autor do Anteprojeto. Na fase inicial, realizou-se a primeira revisão, seguindo os passos da Comissão revisora do Anteprojeto de Código Penal, de autoria do Ministro Nelson Hungria, e procurando atender às sugestões recebidas do Estado-Maior das Forças Armadas, da Escola Superior de Guerra, de diversos Ministros do Superior Tribunal Militar e de outras fontes de cultura jurídica, civis e militares. (...) Na segunda fase, houve

¹³² Trecho da exposição de motivos do Código Penal Militar, decreto-lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969 assinada por Luis Antonio da Gama e Silva.

revisão, desde o art. 1º. (...)A terceira fase consistiu na fase revisão final, para uniformização da linguagem, renumeração dos artigos e retoque na forma de apresentação do Anteprojeto, agora convertido em Projeto”

A unificação do direito penal militar foi o objetivo maior alegado pelo Ministro da Justiça:

“O acompanhamento dos trabalhos da Comissão Revisora do Anteprojeto do Código Penal comum teve por objetivo dar o máximo de unidade às leis substantivas penais do Brasil, evitando a adoção de duas doutrinas para o tratamento do mesmo tema, a fim de se estabelecer perfeita aplicação das novas leis penais em todo o território nacional”

Ainda, no final da mensagem, o próprio Ministro faz uma distinção entre este Código e outras leis já aludidas do período:

“As disposições finais são reduzidas a duas: a que revoga o Código Penal Militar vigente e demais disposições em contrário ao novo Código, com exceção das leis especiais que definem os crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social, e a que determina a data de entrada em vigor do novo Código”

1) Código de Processo Penal Militar (1969)

O Código de Processo Penal Militar foi promulgado sob a forma do Decreto-Lei 1.002 de 21 de outubro de 1969.

Há dois aspectos importantes que devem ser destacados neste momento da mensagem do então Ministro da Justiça, Luis Antonio da Gama e Silva, sendo o primeiro deles o relato que ele faz dos procedimentos responsáveis pela elaboração do Código¹³³:

“O Projeto de Código de Processo Penal Militar, que tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossas Excelências, está moldado no Anteprojeto elaborado por uma Comissão, que, indicado pelo Egrégio Superior Tribunal Militar, ficou, pela Portaria nº 90-B, de 11 de maio de 1967, deste Ministério, inicialmente constituída pelos Ministros General-de-Exército Olympio Mourão Filho, na qualidade de Presidente, Almirante-de-

¹³³ Trecho da exposição de motivos do Código de Processo Penal Militar, decreto-lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969 assinada por Luis Antonio da Gama e Silva.

Esquadra Waldemar de Figueiredo Costa, Doutor Orlando Ribeiro da Costa, Doutor Washington Vaz de Mello e pelo Professor Doutor Ivo D'Aquino, que desempenhou a função de Relator. Tendo ocorrido a renúncia do Ministro Doutor Orlando Ribeiro da Costa, no curso dos trabalhos da Comissão, foi seu lugar preenchido pelo Ministro Doutor João Romeiro Neto, com aprovação daquele Tribunal e conforme a Portaria deste Ministério”

A exposição de motivos justifica a criação de um novo código em virtude de “a novas solicitações, assim de ordem jurídica como de ordem política, no âmbito processual militar”.

A abrangência do corpo normativo também é destaque da mensagem:

“Procurou o Projeto realizar uma codificação que abrangesse toda a matéria relativa ao processo penal militar, sem ter o seu aplicador necessidade a não ser em casos especialíssimos, sempre imprevisíveis, de recorrer à legislação penal comum”

Ainda a respeito da relação do Código com outras leis, eis a característica que o distingue, sua perenidade:

“Houve o propósito de fazer do Código de Processo Penal Militar uma lei de caráter permanente, permitindo, porém, que, sem modificação das suas linhas estruturais, outras leis de natureza especial possam ter vigência no foro militar”

Outro aspecto importante é que a organização do Processo Penal Militar refletia na Polícia Militar, responsável neste período pela realização dos Inquéritos Penais Militares, principal forma de persecução penal e repressão a crimes políticos na época:

“O pensamento do Projeto é de que a polícia judiciária militar, sendo federal pela sua natureza, tem não só competência especial para apurar os crimes militares, como tais definidos em lei, mas também competência cumulativa para apurar infrações penais, que, por lei especial, fiquem sujeitas à jurisdição militar”

m) Código Penal (1969)

A elaboração do Código Penal de 1969, Decreto-lei 1.004 de 21 de outubro de 1969, foi relatada na mensagem do então Ministro da Justiça¹³⁴:

“O projeto de Código Penal que tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossas Excelências, deve-se, essencialmente, à figura magnífica de Nelson Hungria, expoente de nossa cultura jurídica, que liga, assim, pela segunda vez, o seu nome à reforma de nossa legislação penal. Incumbido pelo Governo de elaborar o anteprojeto, apresentou-o no ano de 1963, sendo feita ampla divulgação de seu trabalho. Numerosas foram as contribuições dadas ao exame do projeto, com os estudos e críticas apresentadas por Faculdades de Direito, pelos Conselhos da Ordem dos Advogados do Brasil e por diversas instituições, entre as quais se destaca o ciclo de conferências e debates realizados em São Paulo pelo Instituto Latino-Americano de Criminologia. 2. Em 1964, designou o então Ministro Milton Campos uma comissão revisora para o estudo do anteprojeto. Dessa comissão fizeram parte, além do próprio autor, os professores Aníbal Bruno, que a presidiu, e Heleno Cláudio Fragoso. Durante largo tempo a comissão examinou o texto, tendo presente a colaboração preciosa que chegara de vários pontos do país, introduzindo numerosas modificações, fruto da cuidadosa análise da matéria. Foi, assim, elaborado um projeto que não chegou a ser divulgado. Retomado pelo atual Governo o trabalho de reforma de nossa legislação codificada, empenhou-se o Ministério da Justiça na ultimização do projeto, tendo em vista o longo processo de elaboração eficiente que até então já se realizara. Assim de acordo com a nova orientação adotada pelo Ministro da Justiça, foi o projeto submetido a uma revisão final por uma comissão de que fizeram parte os professores Benjamin Moraes Filho, Heleno Cláudio Fragoso e Ivo D’Aquino, levando-se em conta, inclusive, a necessidade de uniformizar os textos dos projetos de Código Penal e do Código Penal Militar”

Na mensagem deste Código o Ministro da Justiça se posiciona em relação à legislação anterior:

“não se pretendeu elaborar um Código totalmente novo, abandonando-se a sistemática de nossa atual legislação. Ao contrário, o propósito foi sempre o de manter, tanto quanto possível, as soluções da lei vigente”

Fato notório sobre este Código é que ele nunca chegou a vigor no Brasil. Sua vigência foi continuamente postergada por outras leis¹³⁵. A lei ordinária 6.063 de 27 de

¹³⁴ Trecho da exposição de motivos do Código Penal, decreto-lei nº 1.004 de 21 de outubro de 1969, assinada por Luis Antonio da Gama e Silva.

¹³⁵ Lei Ordinária 5573/1969: prorroga o início de vigência do decreto-lei 1.004 para 1º de Agosto de 1970.

Lei Ordinária 5597/1970: prorroga o início de vigência do decreto-lei 1.004 para 1º de janeiro de 1972.

junho de 1974 prorrogou indefinidamente o início de vigência deste Código Penal, prevendo que ele deveria entrar em vigor conjuntamente com o “Novo Código de Processo Penal”, que nunca chegou a ser editado¹³⁶. Enfim, a revogação definitiva deste Código foi feita pela lei 6.578 de 11 de outubro de 1978, publicada em 13 de outubro do mesmo ano.

n) Código da Propriedade Industrial (1967 e 1971)

Em 28 de fevereiro de 1967 foi editado, com base no art. 9º, § 2º do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, o decreto-lei nº 254, o Código da Propriedade Industrial. A exposição de motivos enviada ao Presidente da República um dia antes foi assinada pelo Ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Paulo Egydio Martins.

A comissão teria sido nomeada pelo Ministro e composta:

“pelo Secretário da Indústria, pelo Secretário do Comércio, pelo Consultor Jurídico e pelo Diretor Geral do Departamento Nacional da Propriedade Industrial, deste Ministério, e coordenada pelo Chefe de Gabinete”

Lei Ordinária 5749/1971: prorroga o início de vigência do decreto-lei 1.004 para 1º de janeiro de 1973.

Lei ordinária 5857/1972: prorroga o início de vigência do decreto-lei 1.004 para 1º de janeiro de 1974.

Lei Ordinária 6016/1973: prorroga o início de vigência do decreto-lei 1.004 para 1º de julho de 1974.

¹³⁶ Trechos selecionados da exposição de motivos desta lei: “O novo Código Penal da República Federativa do Brasil foi promulgado pelo Decreto-lei nº 1.004 de 21 de outubro de 1969, devendo entrar em vigor a 1º de janeiro de 1970, juntamente com a nova legislação penal militar, decretada no mesmo dia (Decreto-Lei nº 1.001, Código Penal Militar; Decreto-Lei nº 1.002, Código de Processo Penal Militar e Decreto-lei nº 1.003, Lei de Organização Judiciária Militar). 2. Os diplomas legislativos militares constituíam um todo harmônico, englobando a lei substantiva, a lei adjetiva e a própria organização judiciária, permitindo destarte a sua pronta vigência, ao passo que o Código Penal se apresentava sem os instrumentos adequados à sua aplicação, por lhe faltarem os códigos de processo e de execuções penais. 3. Em consequência, enquanto o Ministério da Justiça providenciava a elaboração dos anteprojetos da matéria complementar ao Código Penal, teve este a vigência adiada sucessivamente para 1º de agosto de 1970, e para diversas datas de 1971, 1972, 1973 e 1º de janeiro de 1974. A lei 6.016, de 31 de dezembro de 1973, no seu art. 402, prorrogou, mais uma vez, a entrada em vigência do novo Código, fixando-a em 1º de julho de 1974. 4. Acontece, porém, que, para examinar as sugestões apresentadas ao texto original do Anteprojeto de Código de Processo Penal, bem como para reunir novamente em um só corpo a matéria de processo penal e execuções penais, houve demanda de tempo superior ao previsto, só agora podendo a Coordenação de Reforma dos Códigos deste Ministério remeter a Imprensa Nacional o novo texto do Anteprojeto do Código de Processo Penal (que abrange as normas de execução penal), a fim de publicá-lo em suplemento ao Diário Oficial, para receber, outra vez, sugestões de todo o país, pelo prazo de 90 dias. 5. É, portanto, absolutamente necessário conceder novo prazo para a vigência do Código Penal, uma vez que este, por tantas inovações, exige um Código de Processo Penal adequado, para sua plena exequibilidade. (...) 10. Nestas condições tenho a honra de submeter o assunto à elevada consideração de Vossa Excelência para que, caso mereça aprovação, seja o anexo projeto de lei encaminhado à apreciação do Congresso Nacional. Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência protestos de profundo respeito – Armando Falcão, Ministro da Justiça”. – DCD 22 05 1974 PÁG. 3161

O projeto do código representava, segundo a exposição de motivos, uma inovação “ampla” do código anterior e dos projetos apresentados.

Destaca-se o seguinte trecho que individualiza o público que teria maior interesse na aprovação e na redação deste código:

“Estou certo de que o novo Código reflete tais aspectos positivos e servirá amplamente aos anseios e necessidades do empresariado nacional e dos estrangeiros que aqui vêm comungar no esforço do desenvolvimento nacional”

Posteriormente, este código foi editado na forma de uma lei ordinária. O projeto deste Código da Propriedade Industrial foi apresentado em 26 de Agosto de 1971 pelo Poder Executivo, na forma então prevista pela Constituição, teve tramitação ordinária até que foi aprovado e publicado como a lei nº 5.772 em 21 de Dezembro de 1971¹³⁷.

O projeto nº 309 foi apresentado pela mensagem nº 314, assinada pelo Presidente Médici e continha a exposição de motivos assinada pelo Ministro da Indústria e Comércio do Brasil, Marcus Vinicius Pratini de Moraes.

A exposição começa com uma justificativa que alude aos empresários e às atividades comerciais. O objetivo seria regulamentar e oferecer segurança jurídica para atividades que se valham da “propriedade industrial”.

O envio do projeto era uma forma de dar “continuidade à execução da nova política de propriedade industrial”. Apresenta-se uma distinção:

“A política da propriedade industrial adotada prevê, no âmbito externo, a participação no sistema mundial de forma a permitir o acesso às informações necessárias ao conhecimento das alternativas tecnológicas. No âmbito interno, o reaparelhamento legal e administrativo do sistema, mediante a criação de um mecanismo de informações, análise, orientação e controle, com o objetivo de proporcionar melhores condições de absorção e adaptação da tecnologia importada, assim como o desenvolvimento da tecnologia própria”

Alterações no Código de Propriedade Industrial deveriam suceder a criação do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, reduzindo-se prazos e simplificando-se procedimentos administrativos correspondentes.

¹³⁷ DOFC 31 12 71 Pág. 10897 a 10902

O desenvolvimento econômico e a garantia de segurança para investimentos são os dois grandes destaques da mensagem que apresenta emendas no Congresso ao projeto de lei do Executivo¹³⁸.

Consta da “ata da terceira reunião realizada em 16 de setembro de 1971”, realizada por uma comissão especial composta por membros do Legislativo e outros designados, que¹³⁹:

“O interesse do Brasil, no campo da propriedade industrial, é estimular a concorrência internacional”.

A elaboração deste código foi acompanhada por representantes do Legislativo que atuavam tendo em vista interesses de vários setores da indústria nacional. Exemplo disso é o questionamento, durante esta reunião, pelo Deputado Célio Borja, ARENA, sobre “providências” que “o Governo pretende tomar para fortalecer o setor farmacêutico nacional”. Outro exemplo é o questionamento do Deputado Ferreira do Amaral, ARENA, sobre pesquisas no campo da poluição ambiental e derivados da cana-de-açúcar¹⁴⁰.

Na discussão única do projeto de lei nº 309 de 1971 o Deputado Lomanto Júnior, ARENA, narra o trabalho da comissão legislativa especial, que ele presidiu, designada para analisar o projeto bem como a publicidade que foi dada ao projeto divulgando-se a “Senadores, Deputados, a tôdas as Faculdades de Direito e de Economia do País, às Confederações da Indústria, do Comércio e da Agricultura, às Federações Estaduais e aos Sindicatos ligados ao problema”. Em trecho seguinte: “Como se verifica, não nos limitamos a convocar os Presidentes das Federações ou Confederações ou os empresários. Também trouxemos para o debate a legítima representação dos trabalhadores”¹⁴¹. Interessante notar como em vários momentos da discussão, por exemplo, nas considerações do Deputado Célio Borja e do Deputado Lysâneas Maciel, MDB, é dito que havia uma harmonia ou paz no Legislativo nesta época, inclusive com uma convergência em torno da análise do projeto do Código¹⁴².

Interessante observação ainda nesta discussão é feita pelo Deputado Lysâneas Maciel, a respeito da motivação para elaboração do Código, de que o projeto atendia aos

¹³⁸ DCD 14 10 1971 Pág. 5838

¹³⁹ DCD 14 10 1971 Pág. 5842

¹⁴⁰ DCD 14 10 1971 Pág. 5844

¹⁴¹ DCD 28 10 1971 Pág. 6263

¹⁴² DCD 28 10 1971 Pág. 6265 e Pág. 6266

interesses nacionais por defender as indústrias e que isso, segundo ele, seria uma mudança de postura do regime¹⁴³. Consideração semelhante é feita pelo Deputado Freitas Nobre na qualidade de líder do MDB na Câmara e este ainda fornece seu diagnóstico para o motivo da colaboração dos partidos¹⁴⁴:

“Ficamos na esperança de que outras iniciativas do Govêrno tenham a mesma linha de conduta no sentido de que a nossa legislação seja ajustada à realidade nacional e às aspirações populares, para que a economia nacional possa estar amplamente apoiada nas preocupações nacionalistas do nosso povo e a nossa riqueza tenha uma distribuição mais equitativa entre as classes mais desfavorecidas do nosso país”

Finalmente, após inúmeras alterações e emendas ele foi enviado à sanção presidencial¹⁴⁵.

o) Código de Processo Civil (1973)

O projeto de Código de Processo Civil foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso¹⁴⁶, com base no artigo 56 da Constituição Federal, em 2 de agosto de 1972 pela mensagem nº 210/1972 com a exposição de motivos elaborada pelo jurista Alfredo Buzaid. Sua tramitação obedeceu em parte à Resolução nº 91 de 1970, que previa tramitação do projeto em 15 dias, tendo sido apreciado na Câmara no prazo total de 60 dias.

A questão da revisão do código antigo ou da elaboração de um novo código foi tema de reflexão e discussão segundo trecho da exposição de motivos¹⁴⁷:

“Ao iniciarmos os estudos, depararam-se-nos duas sugestões: rever o Código vigente ou elaborar Código novo. A primeira tinha a vantagem de não interromper a continuidade legislativa. (...) Mas a pouco e pouco nos convencemos de que era mais difícil corrigir o Código velho do que escrever um novo”

¹⁴³ DCD 28 10 1971 Pág. 6266

¹⁴⁴ DCD 28 10 1971 Pág. 6266

¹⁴⁵ DCN 01 12 1971 Pág. 6995

¹⁴⁶ DC1S 08 08 1972 Pág. 0001 COL 01

¹⁴⁷ DC1S 08 08 1972 Pág. 0001 COL 01

A causa alegada na exposição de motivos para o envio de novos códigos ao Congresso segue:

‘Na reforma das leis processuais, cujos projetos se encontram em vias de encaminhamento à consideração do Congresso Nacional, cuida-se, (...), em conferir aos órgãos jurisdicionais os meios de que necessitam para que a prestação da justiça se efetue com a presteza indispensável à eficaz atuação do Direito. Cogita-se; pois, de racionalizar o procedimento, assim na ordem civil como na penal, simplificando-lhe os termos de tal sorte que os trâmites processuais levem à prestação da sentença com economia de tempo e despesas para os litigantes’

Na Câmara dos Deputados, quando da discussão única do projeto de lei emendado antes dele ser enviado ao Senado para análise, o debate se inicia com a manifestação do Deputado Célio Marques Fernandes, ARENA¹⁴⁸:

“Embora aceite a orientação de meu partido, entendo que foi um absurdo um Código de Processo Civil ficar tão pouco tempo numa Casa do Congresso Nacional. (...) Foi mais a vontade pessoal que prevaleceu na feitura desse Código estudado por um grupo de grandes juristas, mas que traz a tutela quase absoluta de meu particular amigo, S. Exa. o Ministro da Justiça”

Ainda, a respeito da interferência do Ministro da Justiça nas propostas apresentadas pelos parlamentares manifestou-se o Deputado Peixoto Filho, MDB¹⁴⁹:

“Sr. Presidente, (...) a verdade é que a triagem das emendas foi feita pelo Ministro da Justiça. (...) E por que, Senhor Presidente, vamos atender a uma imposição do Ministro Buzaid, que já trouxe relacionadas as emendas que devem ser aprovadas?”

O Deputado Severo Eulálio, MDB, se manifesta em sentido semelhante:

“Infelizmente, Sr. Presidente e Srs. Deputados, a contribuição que a Câmara dos Deputados vai dar na elaboração desta lei da mais alta importância é mínima. (...) o prazo concedido aos Srs. Deputados para a apresentação de emendas ao Plenário foi por demais exíguo”

¹⁴⁸ DCN 04 10 1972 Pág. 4004

¹⁴⁹ DCN 04 10 1972 Pág. 4005

Com os mesmos termos que o Deputado Severo Eulálio, os Deputados José Bonifácio Neto, Sílvio de Abreu, Jairo Brum, Jorge Ferraz, Joel Ferreira, Geraldo Freire e o Relator-Geral do Projeto Célio Borja posicionaram-se contrariamente à forma de tramitação do projeto do Código de Processo Civil¹⁵⁰. Em seu discurso o Deputado Célio Borja afirma que o Congresso “*está se transformando num eco da vontade governamental*”¹⁵¹. De maneira contrária, mas, com os mesmos termos, se posiciona o Deputado Batista Ramos, Presidente da Comissão Especial designada para analisar o projeto de Código de Processo Civil.

No Senado Federal, uma série de emendas foi apresentada pela Comissão Especial¹⁵².

Na discussão do projeto há uma intervenção do líder da minoria, Deputado Nelson Carneiro, MDB¹⁵³:

“Esse estatuto mereceu, de início, a crítica de haver sido oferecido antes de discutido e votado o Código Civil”

Enfim, após a propositura e análise de emendas no Senado o projeto foi novamente encaminhado à Câmara, as emendas apreciadas e tendo sido aprovado, foi publicado como Lei 5.896 em 11 de janeiro de 1973¹⁵⁴.

p) Estatuto do Índio (1973)

O Estatuto do Índio foi enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional como projeto de lei nº 2.328, pela mensagem nº 351 de 1970 e com exposição de motivos assinada pelos Ministros de Estado do Interior, José Costa Cavalcanti, e da Justiça, Alfredo Buzaid¹⁵⁵.

A motivação apresentada para a elaboração do estatuto é apresentada no início da mensagem:

¹⁵⁰ DCN 05 10 1972 Suplemento, pág. 39 e seguintes

¹⁵¹ DCN 05 10 1972 Suplemento, pág. 41

¹⁵² DCN 11 11 1972 Suplemento.

¹⁵³ DCN 10 11 1972 Pág. 4410.

¹⁵⁴ DOFC 17 01 1973 Suplemento.

¹⁵⁵ DCN 27 10 1970 Pág. 5195.

“Preocupado com a necessidade de preservar os usos costumes das populações indígenas e de prestar-lhes ampla assistência (...) com o objetivo de sua integração na comunidade nacional”

O jurista responsável pela elaboração teria sido o ministro aposentado do STF Themistocles Cavalcanti. Segundo trecho transcrito de mensagem¹⁵⁶ que acompanhou o anteprojeto deste jurista, ele teria tido o cuidado a limitar o escopo do estatuto “aos problemas jurídicos dos índios”. A forma de elaboração foi a partir do estudo da “legislação e do direito comparado” estadunidenses e de “entrevistas com pessoas vinculadas ao serviço de índios ou especializadas no assunto”. A respeito do que não foi objeto de consideração, consta a seguinte passagem: “a orientação da política indigenista, portanto, não me preocupou, bem como não me ocupei da estrutura administrativa dos órgãos que executam essa política”.

Foi aprovado o parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentado pelo relator Deputado Célio Borja¹⁵⁷. Foi apresentado um substitutivo do projeto pelo Ministro do Interior, tendo sido aprovado pelos Deputados nos termos do parecer da Comissão de Redação cujo relator foi o Deputado Henrique de La Rocque, ARENA¹⁵⁸. Ele foi então aprovado e enviado ao Senado¹⁵⁹. No Senado foram apresentadas emendas¹⁶⁰.

A abrangência do Estatuto do Índio é ressaltada pelo discurso¹⁶¹ do Deputado Oceano Carleial, ARENA, ao afirmar que esta lei “consubstancia um conjunto de normas e disposições, destinadas ao registro da presença jurídica dos indígenas do nosso meio”. O objetivo final seria a “integração” “gradual” dos “silvícolas”. Há uma contraposição entre a “civilização” e “esses contingentes humanos das selvas”.

As emendas do Senado são aprovadas e o texto final é publicado para receber a sanção e vetos¹⁶².

A lei nº 6.001 é então finalmente promulgada e publicada em 19 de dezembro de 1973¹⁶³.

¹⁵⁶ DCN 27 10 1970 Pág. 5197.

¹⁵⁷ DC1S 05 12 1972 Pág. 08

¹⁵⁸ DC1S/B 06 04 1973 Pág. 690

¹⁵⁹ DCN1 23 11 1973 Pág. 9293

¹⁶⁰ DCN1 27 11 1973 Pág. 9435

¹⁶¹ DCN1 27 11 1973 Pág. 9468

¹⁶² DCN1 04 12 1973 Pág. 10017.

¹⁶³ DOFC 21 12 1973 Pág. 12177.

3 - Contribuições para a história do conceito de código

O conceito de código foi utilizado no período de 1964 a 1974 para denominar a série de corpos normativos citados neste trabalho. Entretanto, não há um estudo da história deste conceito que contemple esta época e contexto.

Esta dissertação não elabora uma história completa do conceito de código, mas, oferece neste capítulo contribuições adicionais para esta forma de representação da história a partir de alguns problemas no período escolhido e das discussões dos agentes na época.

3.1 - Segurança e guerra

Um lugar comum recorrente nas análises históricas sobre a ditadura militar a respeito do período iniciado em 1964 é o conceito de “doutrina da segurança nacional”. Esta “doutrina” é uma das marcas dos regimes ditatoriais ou chamados de autoritários que prevaleceram na América Latina durante a segunda metade do século XX.

A hipótese que se apresenta é a de que o conceito de segurança nacional é um tema fundamental para articular uma narrativa da “codificação” no período, mas que não deve ser incorporado na narrativa de todos os códigos individualmente considerados¹⁶⁴.

Apresentam-se os conceitos de “segurança” e “guerra” a partir de debates e textos do período, qualificando-os a partir de uma referência institucional, a Escola Superior de Guerra, e como conceito polêmico utilizado em debates. Enfim, conclui-se com indicações de como estes conceitos se remetem a eventos relacionados aos conceitos de “código” e “codificação” e em que medida eles são relevantes.

¹⁶⁴ “Narrativa” é um termo usado ambigualmente neste trecho. Ele deve ser entendido aqui como indicando um possível agenciamento de fatos, no que diz respeito à “codificação”, e como produto de possível hermenêutica jurídica. Como referência para o termo “agenciamento de fatos”, RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa**. Tradução Cláudia Berliner. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2010. Como referência a respeito das várias modalidades de hermenêutica jurídica existentes, FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 2008.

Joseph Comblin¹⁶⁵ define a doutrina da segurança nacional a partir de quatro elementos constitutivos: “os objetivos nacionais, a segurança nacional, o poder nacional e a estratégia nacional”.

Os “objetivos” seriam a “meta da guerra” e “a meta da política”. Um elenco dos objetivos é apresentado a partir da obra de José Alfredo Amaral Gurgel¹⁶⁶. A segurança é a “garantia dada pelo Estado para a conquista ou a defesa dos Objetivos Nacionais, apesar dos antagonismos e das pressões”¹⁶⁷. O “Poder Nacional” é apresentado como o meio para a obtenção dos fins “da Nação”¹⁶⁸. A “estratégia nacional” é o planejamento a respeito dos meios para executar a política do regime. É interessante notar que, a partir do momento em “que não há diferença de natureza entre o civil e o militar”, hipótese defendida por Joseph Comblin e corroborada pela leitura dos documentos, então a “guerra total faz com que tudo se torne militar, tudo se torne objeto de estratégia”. Contudo, mesmo que fundamental para os regimes da época, esta “doutrina” não era publicamente debatida ou formulada¹⁶⁹.

Jorge Boaventura, que se apresenta como “jornalista e professor universitário, tendo participado da Escola Superior de Guerra como conferencista e membro do Corpo Permanente (instrutor)”, apresenta a “Doutrina da Segurança Nacional” da forma como segue.

¹⁶⁵ COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

¹⁶⁶ “Integridade territorial, preservar o território nacional”; “integridade nacional: consolidar toda a comunidade nacional (língua, ascensão moral, mistura racial e supressão das desigualdades sociais)”; “democracia: adotar como regime político aquele (...) em concordância com a realidade brasileira”; “progresso: conquista, (...) de níveis de vida compatíveis com os melhores modelos existentes no mundo e realizados graças aos recursos materiais e humanos do País”; “Paz social: (...) resolver os conflitos de interesse entre os indivíduos, grupos e classes sociais sob a égide do Direito, da Justiça social (...)”; “soberania: manter a Nação inatingível, assegurando sua capacidade de autodeterminação (...)” – Cf J.A. Amaral Gurgel, *Segurança e Democracia*, p. 75 s., in COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Pág. 51 e 52.

¹⁶⁷ COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Pág. 54.

¹⁶⁸ COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Pág. 58.

¹⁶⁹ A difusão destas ideias, contudo, não era pública. Os cursos da Escola Superior de Guerra (ESG), como será exposto, eram frequentados somente por alguns integrantes da burocracia militar selecionados pelo Poder Executivo e, posteriormente, pela direção da própria ESG.

A respeito do significado desta divulgação restrita da “Doutrina da Segurança Nacional”: “Na impossibilidade de mantê-la secreta – tornando-a assim menos vulnerável – os militares reservam sua explicação e conhecimento aos mais altos responsáveis pelos grandes setores da vida nacional: exército, administração, economia, ensino, grandes empresas públicas ou privadas. Essa prática elitista tem a vantagem de manter as massas populares afastadas da condução do Estado, e mesmo de qualquer desejo de participação” - COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Pág. 13.

A respeito da “ideologia da segurança”, “para nós, segurança não tem nada a ver com isso”. “Isso” seria uma ideologia. “Segurança para nós é um *estado* que se constitui *num direito* das pessoas, das nações, da coletividade das nações. Porque eu digo *estado*? Porque é uma *sensação* da qual depende, em grande parte, o nosso bem-estar”¹⁷⁰.

A respeito do termo “doutrina”¹⁷¹, afirma que “é um conjunto ordenado de idéias distribuídas pelo seu conteúdo em valor e conceitos, em normas, em métodos e em processos”. O “surgimento” da “doutrina da segurança nacional”, chamada por Jorge Boaventura de “essa doutrina da ESG”, teria surgido a partir da constatação de que “a *segurança é encargo de todos*”.

É interessante notar a abrangência das medidas que deveriam assegurar “segurança” e, neste sentido, notar qual a relevância desta doutrina para o estudo da codificação. Segundo Jorge Boaventura a “segurança” para muitas pessoas seria “a polícia política, na rua, prendendo os adversários do governo”. “Doutrinariamente, entretanto, como vimos não tem nada a ver uma coisa com a outra. Prossigamos na leitura do *Manual*¹⁷²: “por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para conquista e manutenção dos objetivos nacionais permanentes, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais”¹⁷³.

As ideias de segurança e insegurança eram difundidas não somente no Brasil, mas em quase todos os países do mundo em função dos embates políticos e ideológicos da guerra fria e de suas conseqüências. Especificamente tendo em vista os regimes autoritários latinoamericanos, a bipolaridade significou um alinhamento ao “bloco capitalista” pelos países controlados por governos ditatoriais¹⁷⁴.

A instituição formativa da burocracia militar no Brasil no período foi a Escola Superior de Guerra. A análise de cursos ministrados e documentos da Escola permitem

¹⁷⁰ BOAVENTURA, Jorge, *A doutrina da segurança nacional* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papyrus, 1987. Pág. 45.

¹⁷¹ BOAVENTURA, Jorge, *A doutrina da segurança nacional* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papyrus, 1987. Pág. 46.

¹⁷² Faz-se referência a um “Manual Básico da Escola Superior de Guerra”, sem apresentar indicações de publicação.

¹⁷³ BOAVENTURA, Jorge, *A doutrina da segurança nacional* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papyrus, 1987. Pág. 48.

¹⁷⁴ A respeito do papel da fundamentação geopolítica para esta doutrina: “A geopolítica fornece à Doutrina da Segurança Nacional duas importantes contribuições: dá um fundamento científico (ou pseudocientífico) a seu conceito de Nação e a seu conceito de bipolaridade” - COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. Pág. 23.

inferir características centrais de uma “doutrina” propagada por esta Escola e que pode ser identificada com a ideologia das principais figuras do regime ditatorial da época.

A Escola Superior de Guerra (ESG) surgiu como um “curso de alto comando”, ministrado apenas a generais e coronéis do exército a partir do decreto-lei nº 4.130 de 1942. A ESG foi criada para ministrar cursos para oficiais das três forças armadas somente em 1948, pelo decreto nº 25.705. A ESG foi novamente criada pela lei nº 785 de 1949.

Eliézer Rizzo de Oliveira comenta a “penetração social” da Escola Superior de Guerra¹⁷⁵. Mesmo que a doutrina criada e desenvolvida no âmbito da ESG estivesse restrita a um auditório seletivo, segundo Eliézer, o projeto de seus membros visava a “hegemonia política”. Este projeto consistia no exercício de uma “*atitude de tutela* sobre a vida política nacional”. A forma de exercício seria através da “elite, mas, sobretudo com relação ao povo em cujo nome a elite irá definir os interesses nacionais”.

Ainda a respeito da elite¹⁷⁶:

“A ESG estava iniciando passos decisivos, para constituir-se um centro de entrosamento efetivo de nossa elite, civil e militar, preparando-lhe os caminhos por que poderia conduzir o Brasil aos rumos político-administrativos que, por circunstâncias várias, se abriram para o país, dez anos mais tarde, em 1964”

Até 1967 os cursos ministrados na Escola Superior de Guerra¹⁷⁷ tinham como tema central o conceito de “segurança”. O conceito de segurança característico da primeira fase abrangia mais que a segurança militar. Dizia respeito a “valores amplos, procurando resguardar a nação em toda a sua integridade”¹⁷⁸.

¹⁷⁵ “A ESG escolheu os setores sociais nos quais penetraria, assim como os métodos de penetração e articulação política. Ela atua junto a um grupo social restrito, de formação universitária obrigatória, composto por pessoas pertencentes à burocracia estatal e privada (funcionários públicos de alto escalão, empresários e dirigentes de empresas, magistrados, educadores, políticos, etc)” - OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papirus, 1987. Pág. 53.

¹⁷⁶ TÁVORA, General Juarez. *Uma vida e muitas lutas*. 2º vol. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974, p. 233 in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, *A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico* in OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papirus, 1987. Pág. 65.

¹⁷⁷ Para uma referência dos cursos e dos temas ministrados e discutidos sem sigilo na Escola Superior de Guerra: ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983.

¹⁷⁸ ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág. 3.

Para uma definição, apresenta-se o conceito do General Juarez Távora em conferência de 1953¹⁷⁹:

“embora Ralph Williams considere a expressão – “segurança nacional” – uma fórmula moderna para traduzir uma velha validade – tão complexa que não cabe na definição convencional dos dicionários – podemos atribuir-lhe, com base nas considerações anteriores, a seguinte conceituação atual: - maior ou menor grau de garantia que por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona a coletividade nacional, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos nacionais, contra ação adversa de fatores internos e externos”.

Em uma conferência de 1964 proferida pelo Coronel Mário D. Andreazza a segurança interna é relacionada com a manutenção dos poderes constitucionais, a lei e a ordem¹⁸⁰.

No contexto dos governos ditatoriais da América Latina do século XX, os governantes militares que assumiram o controle ou jornalistas e outras figuras que publicamente os defendiam alegavam que haveria uma “guerra” “permanente” que deveria ser combatida dentro do próprio Estado. Quanto à guerra revolucionária, eram consideradas novas modalidades de agressão que procuravam “invadir não territórios, mas mentes desprotegidas”. Assim, não bastava a defesa entendida como proteção contra agressões externas ao país, “precisaríamos” de “segurança”¹⁸¹. Como característica do tipo de conflito alegado, os inimigos não seriam soldados identificados de uma nação agressora, mas seriam civis “terroristas”. A população “como um todo” seria o alvo, aparentemente, indefesa às ideias e práticas dos adversários políticos¹⁸².

¹⁷⁹ ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág. 6.

¹⁸⁰ ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág. 10.

¹⁸¹ ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág. 5.

¹⁸² Como manifestação do uso desta terminologia no Brasil, apresenta-se o excerto sobre a ideologia da Escola Superior de Guerra: “logo depois, a guerra fria e a guerra revolucionária puseram em destaque outros aspectos insidiosos da guerra contemporânea. Essas novas modalidades de conflito procuram o controle progressivo da Nação, pela destruição sistemática dos seus valores, das suas instituições, do seu moral. A agressão já não vem apenas de fora, para a qual basta a defesa, entregue às Forças Armadas. Agora, a população é atacada como um todo e, para resguardá-la, é necessário algo mais abrangente” - ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág. XXIV.

Após 1967 há uma predominância nos cursos ministrados de temas ligados ao “desenvolvimento”¹⁸³, em que ainda se discutia o tema da “segurança”, mas o enfoque maior foi dado projetos que serão discutidos no próximo item deste capítulo.

Em que medida o conceito de “segurança” e “guerra” foram polêmicos? O fato de que conceitos políticos são “polêmicos” é um pressuposto de uma história das ideias políticas ou jurídicas que leve em conta o fato de que as visões e projetos políticos contrastantes em determinada época expressam-se por meio de conceitos e, uma das formas de identificar os contrastes entre projetos e causas é analisar o significado de determinados conceitos partilhados por estes grupos¹⁸⁴.

Na época, a oposição ao regime ditatorial, tendo em vista as perseguições e censura do período analisado, sempre foi feita de maneira clandestina, através ou não de grupos armados. À “segurança” opunham-se os conceitos “opressão”, “ditadura”, “censura”, entre outros. O conceito de guerra era razoavelmente partilhado. Houve grupos armados cujos membros se identificavam como guerrilheiros, como no caso de muitos que morreram no Araguaia.

Há uma razão pela qual este tipo de polêmica não será abordado. A contraposição feita por estes grupos de oposição ao Estado era, indiscutivelmente, política. Apesar de muitas vezes identificados como “criminosos” ou “terroristas”, muitos presos foram considerados e identificados como “presos políticos”.

Contudo, discutir na época o problema da criação de “códigos”, a “codificação”, pressupunha uma linguagem técnica jurídica, não unicamente política, que não era geralmente utilizada nas manifestações destes grupos, em especial dos grupos armados. Além disso, a criação de códigos foi uma atividade contínua, de certa forma permanente, cuja crítica pressupunha a possibilidade de manifestação e participação por meios públicos, como artigos em revistas, congressos, entre outros, inacessíveis para estes grupos que eram perseguidos.

¹⁸³ Trecho de reformulação de uma das teses institucionais da ESG: “Além do que foi dito nesta conferência, gostaríamos de acrescentar, à guisa de súmula final, que os dois aspectos da Política Nacional – o Desenvolvimento e a Segurança – estão interligados. (...) pode-se dar maior ênfase a um ou outro dos Objetivos Nacionais. (...) Mas a motivação para esse comportamento deve partir do pressuposto de que o Desenvolvimento e Segurança são partes do mesmo todo. Ambos têm em vista um fim supremo: - O BEM COMUM” – Política Nacional. Conceitos Fundamentais. C-02-69, pág. 27, Equipe da DAP. Dir. e Rel.: Des. Antônio de Arruda. Também: C4-123-70, pág. 24. C3-123-71, pág. 40 e passim in ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983. Pág.15.

¹⁸⁴ A respeito deste debate, TULLY, James. **Meaning and context: Quentin Skinner and his critics**. Cambridge, UK: Polity Press: 1988 e KOSELLECK, Reinhart. **Begriffsgeschichten**. Frankfurt: Suhrkamp, 2010.

Portanto, as críticas destes grupos devem ser levadas em consideração como críticas ao ambiente no qual ocorreram os eventos identificados como “codificação”, ou seja, críticas à “ditadura” enquanto regime político ou social. Como esta análise pressupõe um estudo de várias outras fontes segundo diferentes métodos, ela não foi realizada, apesar da indicação.

Há códigos que foram criados especialmente tendo em vista este contexto de “guerra ideológica”, como os Códigos Militares de 1969. Contudo, como ressaltado, nem todos os códigos foram criados para garantir a segurança do Estado ou como forma de combate aos inimigos do Estado. A orientação ideológica correspondente à doutrina da segurança nacional não é capaz, sozinha, de explicar o conteúdo de todos os códigos e tampouco a escolha da forma código para reforma do direito.

Entretanto, analisar a doutrina da segurança nacional é necessário para se compreender o ambiente da codificação como foi criado pelo regime. As medidas asseguradoras da segurança nacional tiveram como função garantir um debate político que excluiu certos participantes da criação dos códigos e impôs restrições aos que foram autorizados a participar dele.

Há duas formas de interpretar a violência institucionalizada do período, em nome da segurança e do estado de guerra permanente em que o Brasil supostamente se encontrava, relacionadas ao fenômeno da “codificação”.

Em primeiro lugar, no ambiente político em que foram criados os códigos havia perseguição a adversários políticos do regime filiados a partidos e eleitos ou não para cargos de representação, como deputados e senadores. Isso implicava na impossibilidade que destes políticos de participar do processo decisório de elaboração dos projetos de códigos. A “segurança” impedia a representação política necessária para o debate jurídico plural no momento de criação, reforma e aprovação dos projetos de lei que antecederam os códigos. A participação política, às vezes, entretanto, não se limitava a adversários políticos do regime. O Congresso, mesmo após inúmeras cassações, ainda assim foi fechado compulsoriamente por ordem do Executivo por decretos e Atos que, supostamente, autorizaram a este legislar e promulgar decretos, entre eles, alguns códigos.

Em segundo lugar, muitos pensadores e ativistas que não tinham uma atuação propriamente política entendida como atividade de busca de cargos representativos no Legislativo também foram perseguidos. Neste sentido, a violência consistiu na

impossibilidade de questionamento dos projetos através de ideias livremente difundidas. A este fato soma-se a censura e o medo generalizado que impedia pessoas com opiniões divergentes do regime de se manifestarem, mesmo não tendo sido formalmente perseguidas.

A análise da doutrina da segurança nacional empreendida até aqui permite interpretar o fato de que todos os códigos foram apresentados, enquanto projetos, pelo Executivo para que houvesse votação no Congresso ou foram promulgados como decreto como a manifestação de controle e “tutela sobre o povo”, além de uma forma de garantir a implementação dos “objetivos nacionais”, definidos em instituições alheias à democracia como a Escola Superior de Guerra.

Ainda a respeito deste projeto de “tutela” sobre a sociedade, destaca-se a importância da unidade que representa o “código”. A criação de normas que passam a compor “um”¹⁸⁵ código também é manifestação desta mesma “tutela” sobre o povo, já esta “hegemonia” pretendida encontra expressão máxima na regulação de toda uma área do direito pelo regime.

A criação de códigos revela-se, então, um projeto de hegemonia que visou cristalizar ou perenizar as ideias e projetos do regime na sociedade brasileira, mesmo quando aquele deixasse de existir, já que códigos são leis que continuam vigentes independentemente de outras mudanças. E que, inclusive, continuaram vigentes mesmo após a queda do regime e o início do regime democrático.

Quanto aos códigos aprovados no período diretamente influenciados ou cuja fundamentação deriva da “doutrina da segurança nacional” então em voga, são eles: Código Penal Militar; Código de Processo Penal Militar e Código Penal de 1969.

O Código Penal Militar, o Código de Processo Penal Militar e o Código Penal foram promulgados pela Junta Militar que governou o Brasil durante alguns meses durante o ano de 1969, período em que, por motivos de doença, foi destituído o então Presidente Costa e Silva e, por motivos políticos, seu vice, impedido de assumir o cargo.

Os códigos militares contêm normas cujos destinatários são os integrantes das Forças Armadas brasileiras. Entretanto, neste período o Código de Processo Penal

¹⁸⁵ Ver a importância deste termo para a definição de “código” enquanto categoria

Militar continha as regras a respeito do “Inquérito Penal Militar”, figura responsável por ritualizar as perseguições políticas¹⁸⁶.

É fato, por exemplo, que a tortura nunca foi uma prática expressamente autorizada por leis neste período. Entretanto, é em virtude de mecanismos institucionalizados nas regras militares, por exemplo, como a autorização expressa para manter os acusados por crimes contra a segurança incomunicáveis ou a impossibilidade de questionamento judicial de prisões por medidas como habeas corpus, que muitos abusos eram cometidos. Obviamente nem todos os abusos foram justificados em função de inquéritos ou de outros poderes expressamente concedidos pela legislação. Violações do período ainda estão sendo descobertas e, devido à perda de documentos, muitas nunca o serão. Mas não é possível deixar de ressaltar o papel predominante que a impunidade teve na estruturação do regime repressivo, garantida por meios institucionais como o Inquérito Penal Militar previsto no então Código de Justiça Militar e posteriormente no Código de Processo Penal Militar¹⁸⁷.

Quanto ao Código Penal de 1969 ele fazia parte de um projeto de reorganização de todo o sistema penal que deveria consistir na aprovação, não somente deste código, mas também de um código de processo penal que nunca chegou a ser editado. Esta revisão do direito penal somente se concretizou, e ainda assim só parcialmente, na década de 1980 e posteriormente, com as comissões e reformas que foram feitas no Código Penal e no Código de Processo Penal.

3.2 - Modernização e modernidade: superação do passado e controle sobre o futuro

Em um artigo publicado em 1969, Arnaldo Wald critica o que ele denominou “labirinto legislativo” criado pela “inflação de diplomas” legais ou “inflação legislativa”

¹⁸⁶ O primeiro inquérito penal militar instaurado no período para perseguir adversários políticos do regime o foi por força da Portaria nº 1 instaurada por disposição contida nos “Atos do Comando Supremo da revolução”, imediatamente após o Golpe de 1964.

¹⁸⁷ “Você quer mesmo a minha opinião? Pois bem... aí vai. O documento anexo, a rigor, não é uma informação (...). Aliás, também não são Informações quase todos os documentos assim denominados e que transitam no SNI. O que fazemos normalmente? Perguntamos alguma coisa a A, A transfere a pergunta a B, B pergunta a C, C faz a mesma indagação inicial a D. D responde a C, C responde a B, B encaminha a resposta a A, A nos remete, como se fosse sua, a resposta de B, que é a de C, que também é a de D. Trocando em miúdos e adaptando ao caso presente: o chefe do SNI pergunta à Agência Central (A) (...)” – Nota do coronel Newton Cruz a Heitor Ferreira, marcada “pessoal”, de 20 de fevereiro de 1976, APGCS/HF in GASPARI, Elio, **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

que dificultava a tarefa de juízes e advogados de determinar na época qual o direito vigente para aplicá-lo¹⁸⁸.

As críticas feitas neste artigo podem ser divididas em duas partes. Em primeiro lugar o jurista critica o fato de que a revisão simultânea de toda a legislação geraria insegurança jurídica, apesar de ser necessária tendo em vista a desatualização de vários diplomas citados¹⁸⁹. Em segundo lugar, ele critica o fato de que a revisão da legislação estaria ocorrendo de maneira rápida demais, desconsiderando o tempo necessário para a transformação da realidade da sociedade brasileira, substancialmente diferente do que estava sendo previsto nos códigos¹⁹⁰.

O objetivo deste capítulo é estudar como a criação de códigos no período representou mudanças sociais e o que isto significou.

As categorias “modernidade” e “modernização”, como definidas por Raymundo Faoro, foram referências para a formulação de hipóteses e análise das fontes. É apresentada uma análise dos debates parlamentares e de textos de artigos jurídicos

¹⁸⁸ "O verdadeiro labirinto legislativo criado com a inflação de diplomas aprovados nos últimos anos têm transformado o Direito brasileiro vigente numa colcha de retalhos na qual a simples atualização legislativa aparece como uma tortura cotidiana para o advogado e o juiz que procuram as normas aplicáveis à espécie entre leis, atos complementares, atos institucionais, decretos-leis, decretos e outros atos normativos" – WALD, Arnoldo. A elaboração e revisão dos projetos dos códigos, **Revista Forense**, v. 228, Outubro a dezembro de 1969. p. 5 e 6.

¹⁸⁹ "Em conclusão, não há dúvida que o Brasil chegou a um momento no qual se torna imperativa a revisão de sua legislação. O velho Código Comercial de 1850 é verdadeira peça de museu, mas é ainda em textos dos meados do século passado que devemos procurar os conceitos de comerciante e de ato de comércio. (...) Diplomas mais recentes também exigem uma readaptação. Efetivamente, o quarto de século de vigência que tiveram os Código Penal, de Processo Civil e de Processo Penal e a Consolidação das Leis do Trabalho justificam, pela própria experiência jurisprudencial acumulada, uma ampla e inovadora revisão. (...) Somente uma irascível febre legiferante podia justificar a revisão simultânea de todos os Códigos, criando um clima de insegurança jurídica e obrigando uma geração de juízes e advogados a reaprender integralmente o Direito. Mesmo FRANCISCO CAMPOS, quando ministro da Justiça na época dos decretos-leis do Estado Nôvo, preferiu o estudo sucessivo das várias reformas legislativas, sem ameaçar o mundo jurídico com uma renovação imediata e completa em todos os campos do Direito" - WALD, Arnoldo. A elaboração e revisão dos projetos dos códigos, **Revista Forense**, v. 228, Outubro a dezembro de 1969. p. 12 e 13.

¹⁹⁰ "Na realidade, a conclusão do nosso relatório não discrepa da melhor tradição do Conselho da Ordem dos advogados que em 1961, aprovando estudo do conselheiro ALCINDO SALAZAR, sugeriu ao Poder executivo que: "1º) era necessária, oportuna e urgente a revisão geral da legislação brasileira, visando a sua sistematização, atualização e aperfeiçoamento; 2º) esse empreendimento deve ser, em princípio, precedido da *consolidação das leis vigentes como condição de sua adequada divulgação e como preparação para a reforma imprescindível*" ("Diário Oficial", de 13 de maio de 1961, pág. 6.040). (...) No mesmo sentido se tem manifestado o Instituto dos Advogados Brasileiros, no discurso de posse do seu presidente, Doutor Tomás Leonardos, no qual defende a tese de que é preciso "consolidar primeiro - codificar depois". A esse respeito, esclarece o eminente presidente do Instituto: "Agora é a própria razão que está a nos impor que não insistamos nessa fase de regras de convivência indecisas, na feitura apressada de novos Códigos. Como cogitar-se de codificação quando o nosso Código máximo que é a Constituição da República, mal acaba de completar seu primeiro ano de existência?" - WALD, Arnoldo. A elaboração e revisão dos projetos dos códigos, **Revista Forense**, v. 228, Outubro a dezembro de 1969. p. 13.

relacionados à discussão dos projetos dos códigos e da codificação da época. Após as reflexões tendo em vista as categorias extraídas de Raymundo Faoro, discute-se, a partir de análises históricas sobre a época e tendo em vista conceitos de planejamento, a ideia de controle sobre o futuro que estes projetos de “modernização” pressupuseram.

Faoro apresenta um panorama histórico de reformas empreendidas no Brasil desde o século XVIII até o século XX, qualificando-as a partir de uma referência mitológica, para definir os termos, utilizados como categorias neste trabalho, “modernidade” e “modernização”¹⁹¹.

Em síntese, “modernidade” é um estágio de desenvolvimento alcançado segundo uma suposta “lei natural do desenvolvimento”, que é explicada a partir de referências a Hegel e Karl Marx, enquanto “modernização” indica um processo de alterações sociais promovido por um determinado grupo da elite daquela sociedade. A grande diferença está na interferência ou não de um grupo com objetivos determinados das mudanças que visa alcançar sendo que, no caso desta interferência não existir, a sociedade seguiria o rumo da “modernidade” “naturalmente”.

Estas categorias são contrastadas da seguinte forma¹⁹²:

“a modernidade compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto a modernização, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes”

As ideias expostas a seguir de agentes históricos do período analisado podem ser divididas em justificativas ou defesas das reformas que estavam sendo realizadas e críticas a elas.

Apesar do Código Civil ter sido aprovado somente em 2002, há discussão de reformas associadas com os projetos de Código Civil apresentados no período e às transformações sociais que justificariam ou exigiriam estas reformas. Nos debates que diziam respeito a este problema, juristas manifestaram-se no sentido de que o desenvolvimento da sociedade brasileira, a mudança de costumes, a evolução de

¹⁹¹ “Percorremos, em quase duzentos anos de história, modernizações que sepultaram modernizações, planos que substituíram planos, uma obra de Sísifo” - FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. Organização Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007. p. 141.

¹⁹² FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. Organização Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007. p. 125.

práticas, em especial, comerciais, entre outros fatores teriam levado a uma “superação” da legislação, sendo que seria necessário readequá-la à nova realidade.

Jaime Landim escreveu um artigo intitulado "Oportunidade do Nôvo Código de Obrigações"¹⁹³. Seu artigo inicia-se com uma crítica no mesmo sentido de superação do direito pela sociedade no tempo direcionada, inicialmente, ao Código Civil de 1916¹⁹⁴. O artigo prossegue enunciando que a reforma do Código Civil seria uma importante oportunidade de atualização do direito e, ainda mais, de harmonização de um novo código com o restante da legislação¹⁹⁵, de certa maneira antecipando a crítica posterior de Arnoldo Wald reproduzida no início deste capítulo.

José Carlos Moreira Alves escreveu um artigo, publicado em 1966, intitulado "O atual projeto de Código Civil brasileiro"¹⁹⁶. No artigo é exposta a necessidade de revisão do então vigente código civil e a justificativa seria o decurso de tempo e a promulgação de leis extravagantes teria sido para este autor a forma que os governos encontraram de compensar por esta desatualização do diploma legislativo¹⁹⁷.

Paulino Jacques teve um artigo publicado em 1966 intitulado “O anteprojeto oficial da lei geral de aplicação das normas jurídicas”¹⁹⁸. Sua análise trabalha com conceitos de origem teórica marxista, o que destoa um pouco dos outros textos jurídicos publicados na época, mas sua conclusão é muito semelhante: a necessidade de “transformação da normatividade” devido à superação por decurso de tempo. No caso, o decurso de tempo teria levado a mudanças na “infra-estrutura” que por sua vez

¹⁹³ **Revista Forense**, v. 216, 1966.

¹⁹⁴ "Ninguém podia ou pode conceber, com efeito, a sobrevivência de um Código Civil que nascera em plena obsolescência já por gestação demasiada, já pela desfiguração sofrida na sua vida uterina parlamentar - onde o projeto primitivo de BEVILÁQUA foi, na observação mordaz de LACERDA DE ALMEIDA, tecnicamente "dilacerado pela incompetência de políticos metediços" – LANDIM, Jaime, "Oportunidade do Nôvo Código de Obrigações" in **Revista Forense**, v. 216, 1966. p. 11.

¹⁹⁵ "De conseguinte, a necessidade da reforma do código aprofundou-se, quando mais não fosse para a acomodação do estatuto civil à revolta fragmentada e difusa da legislação subsequente" – LANDIM, Jaime, "Oportunidade do Nôvo Código de Obrigações" in **Revista Forense**, v. 216, 1966. p. 12.

¹⁹⁶ ALVES, José Carlos Moreira, "O atual projeto de Código Civil brasileiro" in **Revista Forense**, v. 216, 1966.

¹⁹⁷ "Atualmente, bem próximo do cinquentenário de sua vigência, está o Cód. Civ. Brasileiro - o que, aliás, sucede, mais cedo ou mais tarde, com todas as codificações - necessitando de revisão. Ele, que em sua época, (...) era avançado em face do estágio em que nos encontrávamos no direito anterior, ele foi envelhecendo e, por isso mesmo, diante das novas necessidades sociais, sofrendo alterações com vistas à atualização, através de longa série de leis extravagantes" - ALVES, José Carlos Moreira, "O atual projeto de Código Civil brasileiro" in **Revista Forense**, v. 216, 1966. p. 422.

¹⁹⁸ **Revista dos Tribunais**, v. 366, 1966.

determinariam mudanças a serem realizadas na “supra-estrutura”, nomeadamente no direito¹⁹⁹.

Em maio de 1966 Reginaldo Nunes publica um artigo intitulado “O Projeto de Código Civil” em que comenta louvando o trabalho da comissão de elaboração do projeto do código pela modernização que traria²⁰⁰.

Arnoldo Wald publicou em dezembro de 1968 um artigo intitulado “O novo código civil português e o projeto brasileiro”²⁰¹. O autor reconhece a existência de uma necessidade de revisão dos códigos tendo em vista a superação destes pelo decurso de tempo²⁰². A respeito da “codificação” empreendida até então ele critica a falta de coordenação entre os autores de projetos²⁰³ e a pressa com que eram feitos os códigos

¹⁹⁹ “Como superestrutura, o que vale dizer, como configuração ou forma, o Direito tem de seguir as transformações da infra-estrutura, o que significa o conteúdo ou substância, que a historicidade, a socialidade, a cultura e o valor expressam e perpetuam nos diferentes povos e nos vários estádios da civilização. Donde, a transformação da normatividade, dos sistemas jurídicos positivos, que a doutrina ilumina e a jurisprudência estimula, dentro do complexo existencial. Assim, foi, em boa hora, que o Governo da República deliberou atualizar o nosso sistema jurídico positivo, expresso na legislação civil, comercial, penal e processual, entre outras, que estão aquém do processo evolutivo de nosso país, deixando de acompanhar as transformações existenciais do convívio brasileiro. Para tanto, designou especialistas de real mérito, que se desincumbiram plenamente das ingentes tarefas” – JAQUES, Paulino, “O anteprojeto oficial da lei geral de aplicação das normas jurídicas” in **Revista dos Tribunais**, v. 366, 1966. p. 18.

²⁰⁰ “Com a visão equidistante dos sábios, retira ela do Código vigente aquilo que já constitui nele velharia que o tempo perimiu, introduzindo-lhe outras instituições de manifesto alcance e atualidade” - **Revista dos Tribunais**, v. 367, 1966. p. 7.

²⁰¹ **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 108, 1968.

²⁰² “Resta saber qual a solução que o país pode e deve dar ao problema da codificação. Não há dúvida que o Brasil chegou a um momento no qual se torna imperativa a revisão de sua legislação. O velho Código Comercial de 1850 é verdadeira peça de museu, mas é, ainda, em textos dos meados do século passado que devemos procurar os conceitos de comerciante e de ato de comércio. O próprio Código Civil, elaborado em 1899 e que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1917, revela uma conciliação entre o individualismo e os interesses sociais expressiva da mentalidade dominante no fim do século passado, mas que merece ser reapreciado, dentro dos novos princípios constitucionais firmados pelo nosso direito público desde a Constituição de 1934. Diplomas mais recentes também exigem uma readaptação. Efetivamente, o quarto de século de vigência que tiveram os Códigos Penal, de Processo Civil e de Processo Penal e a Consolidação das Leis do Trabalho justificam, pela própria experiência jurisprudencial acumulada, uma ampla e inovadora revisão” - WALD, Arnoldo, “O NOVO CÓDIGO CIVIL PORTUGUÊS E O PROJETO BRASILEIRO” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 108, 1968. p. 29

²⁰³ “Também não se explica a total falta de entrosamento que ocorreu entre os diversos projetistas, fazendo com que o incumbido de elaborar as normas processuais não conhecesse, por exemplo, o texto do projeto de direito substantivo correspondente, havendo lacunas e conflitos positivos e negativos entre projetos que, de modo diferente, tratavam da mesma matéria ou que entendiam ser determinado assunto da competência de outro projetista, de tal modo que ninguém dêle cuidava. Enfim, em alguns casos, os projetos não pretendiam cristalizar as opiniões aceitas nos meios jurídicos do país, tornando-se o denominador comum das nossas aspirações no campo da reforma do Direito. Preferiram enveredar pelo caminho da polêmica e das inovações, que não correspondiam às necessidades reais do meio ambiente ou se chocavam com tradições ainda arraigadas na vida brasileira, apresentando assim argumentos brilhantes para o trabalho doutrinário das teses, mas destituídos de qualquer utilidade na elaboração dos códigos. Tais motivos fizeram com que, remetido o Código Civil para o Congresso Nacional, o próprio Governô pedisse logo a retirada do projeto diante da onde de insatisfação e quase de revolta que se fez sentir em todo o país. É preciso conciliar a premente necessidade de nova legislação com o amadurecimento dos

levando a leis criadas sem a, segundo o autor, necessária consolidação do material já existente²⁰⁴.

Caio Mário, em artigo de 1965, comenta as críticas à reforma, esta necessária e “clamada”²⁰⁵ segundo o autor, e edição de um “Código das Obrigações”, proposto na época, e também explica qual a “tônica” do projeto que seria de conciliação²⁰⁶:

"Uns ajuízam os embargos, em nome da "tradição", alegando que não se deve romper com esta, pois que os nossos maiores nos confiaram à estrutura da norma civil, destacada da regra mercantil, e que a experiência rica nos aconselha a preservar o edifício assim mesmo. Mas o equívoco está patente: a famosa tradição e de ontem, já que a existência de dois códigos, um Comercial e outro Civil, tem origem no começo do século XIX, quando o movimento codificador de Napoleão Bonaparte deu à França estes dois monumentos, e ao mundo o exemplo seguido com freqüência e docilidade. Outros se insurgem contra um Código de Obrigações, argumentando que não se deve "mutilar" o Código Civil de 1916 com a ablação da matéria obrigacional. Mas é um puro preconceito. Não ha mutilação de espécie nenhuma. O Código é uma dedução sistemática".

"A tônica do projeto foi a conciliação do espírito reformista com a tradição jurídica do País. Seria, sem duvida, de maus efeitos se predominasse a preocupação de mudar. Alterar o que existe, em busca de melhor - e sabedoria. Mas transformar apenas, pelo gosto da novidade, sem que haja o reclamo, a necessidade ou a conveniência - e política sem rumo certo.

projetos e a discussão dos mesmos pela opinião pública, com a sua progressiva assimilação e absorção pelos meios jurídicos. É certo que, quanto a alguns projetos, a urgência se apresenta maior e as questões polêmicas são mais limitadas, facilitando a sua remessa, desde logo, ao Congresso Nacional e a sua rápida aprovação. Talvez seja êste o caso do Código de Processo Civil e do Código Penal, ambos revendo matéria codificada há menos tempo e na qual, por êste motivo, as inovações foram importantes, mas de caráter essencialmente técnico e localizadas em determinadas matérias. Razões idênticas talvez militassem pelo encaminhamento dos projetos referentes às falências e ao direito das sociedades comerciais” - WALD, Arnaldo, “O NOVO CÓDIGO CIVIL PORTUGUÊS E O PROJETO BRASILEIRO” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 108, 1968. p. 30 e 31

²⁰⁴ “No campo mais aberto do Direito Civil e de uma parte do Direito Comercial, a situação hoje existente difere profundamente das perspectivas que se apresentavam ao jurista no momento da elaboração dos projetos. Efetivamente, o Govêrno em numerosos decretos-leis e em algumas leis, reformulou grande parte do Direito vigente, em diplomas de valor desigual e de tecnicidade duvidosa. Devemos admitir que a contribuição realizada para o desenvolvimento das instituições jurídicas teve a sua importância e o seu interesse, mas impõe-se, agora, um levantamento prévio da exata situação do nosso Direito para encaminhar a nossa jurisprudência de acôrdo com normas coerentes de direito escrito” - WALD, Arnaldo, “O NOVO CÓDIGO CIVIL PORTUGUÊS E O PROJETO BRASILEIRO” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 108, 1968. p. 31.

²⁰⁵ “Enquanto o homem da rua, o homem de empresa, o comerciante clamam pela atualização da regra mercantil, os juristas discutem se se deve fazer em termos ditos tradicionais com revigoração do ius mercatorum, ou em termos modernos num só monumento, já que nenhuma razão, quer de ordem prática, quer de cunho sistemático, quer de natureza científica, justifica mais a colocação de uma obrigação mercantil em oposição à obrigação civil” - PEREIRA, Caio Mário da Silva. “Código de Obrigações” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 93, 1965. p. 1,2 e 5.

²⁰⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. “Código de Obrigações” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 93, 1965. p. 3 e 4.

A respeito do problema específico da regulação das sociedades por ações, Oscar Barreto Filho escreveu um artigo em 1966 intitulado “Comentários ao anteprojeto do Código de Obrigações”²⁰⁷. Em seu artigo o autor ressalta o problema da defasagem da lei de sociedade por ações, sendo que as reformas²⁰⁸ deveriam ser capazes de “adequar o instituto à nossa atual conjuntura econômica, social e política”²⁰⁹.

Alfredo Lamy Filho publicou um artigo intitulado “A reforma da Lei de Sociedades Anônimas” em 1970 que aborda o mesmo tema²¹⁰. Reproduz-se trecho interessante em que o autor analisa a codificação no período²¹¹:

"Dizendo atualizar, assumo, naturalmente, posição de quem julga obsoleta a disciplina de algumas dessas instituições - mas devo ressaltar que não me incluo entre os que cultivam a "reforma dos códigos" como o grande ideal jurídico a ser atingido. Não creio que a fase de profundas transformações que vivemos, "em que o passo da história se acelera", seja propícia a codificação duradoura. Agora, mais que nunca, procede a eterna lição de que a "vida extravasa sempre a moldura em que o legislador a enquadrado"u. Sem pretender generalizar, ou estende o conceito a outros ramos do direito, num deles parece certo afirmar que não teremos nunca um Código perfeito, porque esta em processo de permanente transformação, a requerer constante aperfeiçoamento (...)"

Segundo o autor a “reforma dos códigos” era um “ideal jurídico” a ser atingido o que significa que este tipo de atividade era segundo sua avaliação um conjunto ordenado de atos cujo sentido seria o de criar códigos. Ademais, ele de certa forma antecipa em termos similares a crítica feita por Fernando Henrique Cardoso, a ser apresentada, de que uma codificação “duradoura” seria incompatível com as

²⁰⁷ **Revista Forense**, v. 214, 1966.

²⁰⁸ "Como já dissemos, de outra feita, não se justifica que as mesmas normas legais se apliquem, indistintamente, às companhias de grande envergadura, que tem por objetivo a exploração de setores básicos da economia, e que recorrem freqüentemente à subscrição pública para formação de seu capital, e pequenas sociedades fechadas, de âmbito familiar ou restrito a pequeno grupo de pessoas, somente pelo fato, que lhes é comum, de terem o capital social dividido em ações. Faz-se sentir a necessidade de prever a nossa lei, a exemplo de legislações estrangeiras, a existência de um tipo societário específico, dentro do quadro geral das sociedades por ações, ao qual, sendo vedado expressamente recorrer à subscrição pública, por isso mesmo não estaria sujeito às exigências legais de publicação de balanços, criação de conselho fiscal, etc." – BARRETO FILHO, Oscar, “Comentários ao anteprojeto do Código de Obrigações” in **Revista Forense**, v. 214, 1966. p. 13.

²⁰⁹ BARRETO FILHO, Oscar, “Comentários ao anteprojeto do Código de Obrigações” in **Revista Forense**, v. 214, 1966. p. 13.

²¹⁰ **Revista Forense**, v. 231, 1970.

²¹¹ LAMY FILHO, Alfredo. “A reforma da Lei de Sociedades Anônimas” in **Revista Forense**, v. 231, 1970. p. 11.

“transformações” vividas na época. Ademais, a questão da “permanente” atualização necessária dos códigos, o que impede a existência de um “Código perfeito”, faria deste trabalho uma atividade eterna que nunca lograria sucesso total.

O autor, ainda, critica a escolha da regulação de questões comerciais por um código em virtude da natureza dos direitos e obrigações deste ramo do direito que surgiu e foi constantemente transformado, segundo ele, pela atuação do mercado e de agentes privados²¹². A necessária regulação pelo Estado não é totalmente descartada, mas são apresentadas ressalvas²¹³, e também é apresentada a forma pela qual este processo deveria ser conduzido²¹⁴.

Entretanto, nem todas as mudanças eram justificadas pelo advento da “modernidade”, ou seja, pela superação do direito por fatos sociais ou novas práticas.

²¹² “Com efeito - e recordar o fato pode nos servir de lição e roteiro no exame da reforma do direito societário - as instituições comerciais nasceram e se moldaram à revelia dos doutos, muita vez contra os princípios universalmente aceitos pelo direito comum, com suas primeiras compilações recolhidas por comerciantes e práticos, até hoje anônimos, e escritos em latim bárbaro. A grande força do direito comercial sempre foi o engenho humano à procura do lucro, e o comerciante para alcançá-lo buscou e soube abrir seus próprios caminhos. Foi na liberdade de contratar que o empresário encontrou o grande instrumento criador de riqueza e instituidor de inovações - e esta grande e tradicional via não deve ser obstruída pelas regulamentações excessivas ou minuciosas, que esterilizam a capacidade criadora dos homens, e terminaram por igualar, numa medíocre burocracia comercial, a grande e fecunda luta de competição e concorrência que fez a grandeza econômica de tantos povos” - LAMY FILHO, Alfredo. “A reforma da Lei de Sociedades Anônimas” in **Revista Forense**, v. 231, 1970. p. 11.

²¹³ “Longe de mim - devo acentuar - desconhecer ou impugnar a presença do Estado e a função disciplinadora e mesmo criadora de certas leis no mundo econômico, porque se trata de um fato universal sobre cuja conveniência ou inconveniência seria supérfluo discutir. Mas alinhô-me entre os que entendem que essa presença do Estado não deve sufocar o campo da competição, nem traduzir-se em regulações que de tão circunstanciadas e exaustivas ocupem toda a área que deveria prosperar a inventiva dos competidores. Faço essas considerações muito a propósito das leis de anônimas, porque entendo que corremos, na reforma das leis vigentes, um duplo perigo que cumpre conjurar: de uma parte, o da omissão do legislador, levado por timidez ou demasiada cautela, a só repetir o que já existe, e que timbra em desconhecer os fenômenos novos com os quais todos lidamos diariamente, para não arriscar-se em zona de muita turbulência; de outro lado, o risco de regular demais, o de pretender esgotar a realidade, ou de fazer lei didática” - LAMY FILHO, Alfredo. “A reforma da Lei de Sociedades Anônimas” in **Revista Forense**, v. 231, 1970. p. 11.

²¹⁴ “Esse processo de transformação requer a contribuição indelegável e permanente do jurista, para incorporar novas instituições, remover as partes ressecadas do direito, abrir caminhos, e, em grande numero de vezes, como já referimos, humildemente observar, aprende com os usos e práticas mercantis, para só então, e escrupulosamente, legislar com parcimônia de textos sobre a matéria. Em outras palavras, entendo que necessariamente não de um grande jurista junto a quem se coloque a encomenda de uma ou de varias leis novas; mas de um grupo permanente de estudo composto obviamente por juristas, mas com a colaboração de empresários e práticos, ao qual se cometa a tarefa, de incedível nobreza, de desobstruir os caminhos legais do desenvolvimento. Esse grupo de legisladores se incumbiria - a exemplo do que se tem feito em outros países - de estudar a reforma sistemática das leis, sem prejuízo de propor - enquanto não se consegue o ótimo - leis setoriais mais urgentes, exercendo uma espécie de “pronto socorro” jurídico, enquanto se cuida com a sabedoria que não prescinde do tempo, das grandes e ambiciosas codificações” - LAMY FILHO, Alfredo. “A reforma da Lei de Sociedades Anônimas” in **Revista Forense**, v. 231, 1970. p. 12.

O Código Eleitoral é exemplo de código em que, já na exposição de motivos do anteprojeto da lei e nos debates parlamentares, é relatada uma série de transformações sociais que justificariam a criação de um novo código.

Cândido da Mota Filho, Ministro do Supremo Tribunal Federal e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, publica um artigo em 1965 intitulado “A reforma eleitoral”²¹⁵. O autor apresenta um diagnóstico de que haveria mudanças, ocorridas desde 1950, que justificariam a edição de um novo código²¹⁶:

“Os dois projetos que o govêrno da República remeteu ao Congresso, o do Estatuto Nacional dos Partidos e o nôvo Código Eleitoral se entrosam para realizar uma aspiração comum. O Estatuto é a primeira tentativa no país de amparar a vida partidária como vida autêntica através de uma sistemática legal exclusiva e inconfundível. E assim se procedeu porque os partidos não são mais, como no passado, um simples veículo de disciplina eleitoral, mas um instrumento necessário de governação do Estado democrático”.

“O Código Eleitoral, por sua vez, reveste-se de novas armas asseguradoras da verdade eleitoral, começando por aprimorar o registro e por fortalecer, em tôdas as fases das eleições, a autoridade da justiça eleitoral. Cria a Corregedoria Geral com âmbito nacional. Consagra o desaforamento de processos não decididos em juízos determinados e determina, tendo em conta as condições sociais da vida brasileira, a apuração por três sistemas. Permite o registro de candidatos somente a partir de seis meses antes das eleições; restringe o período da campanha eleitoral e adota a cédula oficial para tôdas as eleições nos Estados. Por tolerância existente às manobras fraudulentas e aos abusos de direito eleitoral”.

Nos debates do Código Florestal há alusão a práticas precárias, identificadas como “agricultura de índio” que poderiam vir a ser superadas com a edição do código²¹⁷. O código, contudo, não seria capaz de promover esta mudança que possuiria, conforme pronunciamento do Deputado João Herculino, fundamento na cultura ou falta de cultura da população²¹⁸.

²¹⁵ **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 94, 1965.

²¹⁶ MOTA FILHO, Cândido da. “A reforma eleitoral” in **Arquivos do Ministério da Justiça**, v. 94, 1965. P. 48 e 49.

²¹⁷ DCN 06 07 65 pág. 5373 e 5374.

²¹⁸ “Tenho para mim que o problema mais sério, em matéria de matas, é o da educação. Só a falta de educação, só mesmo a falta de conhecimento, o primitivismo que infelicita a nossa nação é responsável pela destruição indiscriminada das nossas matas” - DCN 06 07 65 pág. 5374

Mesmo entre juristas e movimentos que apoiaram o regime militar ou que não o hostilizaram publicamente, seja em virtude do golpe, seja em virtude de suas atividades de governo, há críticas a certos projetos e reformas feitas no período.

Silvio Rodriguez critica a “codificação”, nos moldes como estava sendo proposta, em artigo publicado em maio de 1964. Ele associa o projeto de “reforma dos códigos” com o início da década de 1960²¹⁹. Sua crítica é formulada, em um primeiro momento, sob a indagação a respeito da “necessidade” de se reformar o Código Civil e depois a respeito de sua “conveniência”.

A respeito da necessidade de reforma²²⁰:

“Para se inserir no código civil vigente as modificações que a hora presente está reclamando, não se fez necessária a sua integral substituição por outra lei. Muitas alterações foram trazidas ao Código de 1916 por seus subseqüentes e se se quiser apontar apenas umas poucas, dentre as mais recentes, bastaria lembrar a criação da promessa irrevogável de venda, a possibilidade de reconhecimento dos adultérios, a reestruturação da adoção e o novo estatuto da mulher casada”

A respeito da conveniência²²¹:

Embora o Código de 1916 seja, por assim dizer, um Código do Século XIX (...) com as modificações que vem sofrendo e com as que no momento reclama, é um momento que deve ser preservado, por atender bastante bem às nossas necessidades atuais. Duas razões me conduzem a esta asserção. A primeira é a de que vivemos num momento de grande agitação e incerteza, em que, para se dar um exemplo, muitas reformas de base apregoadas por uns são vistas como subversivas por outros, ao mesmo tempo que as posições destes, são tidas como reacionárias por aqueles. Onde nos encontraremos dentro de um, dois, cinco ou dez anos? Será num momento de tão infirme como o atual que se deve reformar todo o direito privado? (...) A segunda preocupação (...) diz respeito à excelência do Código de 1916. Ele constitui um monumento grandioso, um bloco sólido, que se apresenta como um edifício admirável, em que todas as linhas são harmoniosas. (...) Dada a possibilidade de se trazer para dentro do Código Civil as inovações que os tempos modernos estão a exigir, parece inconveniente a sua substituição por um novo Código”.

²¹⁹ RODRIGUEZ, Silvio, “A projetada Reforma do Código Civil” in **Revista dos Tribunais**, v. 343, 1964. p. 7.

²²⁰ RODRIGUEZ, Silvio, “A projetada Reforma do Código Civil” in **Revista dos Tribunais**, v. 343, 1964. p. 12.

²²¹ RODRIGUEZ, Silvio, “A projetada Reforma do Código Civil” in **Revista dos Tribunais**, v. 343, 1964. p. 13.

A edição de um novo código não seria necessária, tendo em vista que, contrariamente aos outros autores, segundo Silvio Rodriguez o então vigente código atendia às necessidades sociais, a criação não seria necessária sendo possível reformar o código, algo também criticado por outros autores e, enfim, ponto em comum, Silvio Rodriguez critica a codificação em tempos instáveis e de mudança como aqueles.

Raul da Rocha Medeiros Junior publicou em 1966 um artigo em virtude de exposição em uma conferência pronunciada no auditório “Brasílio Machado Neto”, a 23 de junho de 1966, a convite da Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, da Família e da Propriedade²²². O objeto da exposição é uma exaltação à campanha daquele ano de referida sociedade, consistente no recolhimento de assinaturas para um abaixo-assinado, contra a proposta de reforma da legislação para se permitir a possibilidade de divórcio.

A exposição de motivos do Código de Processo Penal Militar, assinada por Luis Antonio da Gama e Silva, então Ministro da Justiça, expõe uma ressalva à codificação como criação de novos institutos e novas regras tendo em vista o necessário respeito à tradição aos costumes e regras militares que qualquer alteração desta parte do ordenamento deveria resguardar²²³:

“Procurou o Projeto realizar uma codificação que abrangesse toda a matéria relativa ao processo penal militar, sem ter o seu aplicador necessidade, a não ser em casos especialíssimos, sempre imprevisíveis, de recorrer à legislação penal comum, como acontece atualmente, com freqüência, por motivo das omissões do Código da Justiça Militar vigente. Teve, igualmente, em vista, traduzir em preceitos positivos à tradição e os usos e costumes militares, resguardando os princípios de hierarquia e disciplina que regem as Forças Armadas. Assim, desde a investigação policial militar e a instrução criminal, até o julgamento, estão aqueles princípios meticulosamente preceituados”

A “modernização” empreendida através de reformas legislativas é criticada também em virtude dela ser, supostamente, um tipo de mudança meramente “formal”.

Nos debates do Código Florestal, o Deputado Oswaldo Lima Filho assim se manifestou a respeito da edição de leis que não resultavam em resultados práticos²²⁴:

²²² MEDEIROS JR, Raul da Rocha. “Os direitos da esposa e a unidade da família” in **RT**, vol. 372. 1966.

²²³ BRASIL, **Código de Processo Penal Militar – decreto-lei nº 1.002 – de 21 de outubro de 1969**, Coleção Legislação Brasileira, Saraiva: São Paulo, 1970

²²⁴ DCN 06 07 65 pág. 5371.

“Desde os primórdios da República que cometemos o erro grave de estar a repetir legislação de outros povos, sem imaginar ou refletir que a lei deve decorrer do costume, das fontes normais do direito, da doutrina e de todas as formas de que se deve revestir o direito. Por isso mesmo essa legislação assim ideal, sem fundamento na realidade, que se tem constituído sempre numa irrisão para o País, a tal ponto que se pode repetir com propriedade ainda hoje o comentário do mestre Capistrano de Abreu, de que no Brasil havia muitas leis, faltava, apenas a lei que obrigasse ao cumprimento das demais. O Código Florestal, Sr. Presidente e Srs. Deputados, não foge à regra. Nunca tivemos doutrina florestal, nem educação florestal, nem opinião pública interessada em problemas florestais.”

A edição destas leis teria como causa a incompetência e descaso dos “homens públicos” segundo o mesmo Deputado²²⁵:

“Há ainda neste quimérico projeto, Sr. Presidente, com tudo que sai deste Governo, que é o Governo dos teóricos, daqueles que o Professor Vieira Pinto, num livro admirável, que se impõe ao estudo das elites dirigentes no Brasil, dos homens públicos em geral – “Consciência da realidade nacional” – designa, com muita propriedade, como a consciência ingênua, a consciência política alienada. É o que vemos no Brasil. Os homens públicos, com raras exceções, (...) em geral conhecem muito pouco, e conhecem mal, a realidade brasileira. Timbram por conhecer mal, porfiam em se voltar a um culto falso, a um culto impatriótico da realidade dos países estrangeiros, das nações desenvolvidas, e abandonam, esquecem, não estudam, descaram a realidade que tem sob os pés”

Ao idealismo das propostas legislativas do Governo os Deputados opõem a necessidade de se buscar financiamentos e outros mecanismos mais concretos de estímulo e auxílio dos agricultores²²⁶. Os Deputados queixam-se da falta de quadros burocráticos na Polícia e no Ministério da Agricultura²²⁷.

O Deputado Wilson Chedid, presidente da Câmara dos Deputados à época enumera quais seriam os fatores de sucesso de reforma da legislação:

“Indiscutivelmente, o êxito de uma política florestal depende de três fatores, como muito bem ficou acentuado no Senado da República: uma legislação adequada; estímulo às atividades privadas; e financiamento indispensável”

²²⁵ DCN 06 07 65 pág. 5372.

²²⁶ DCN 06 07 65 pág. 5372 e 5373.

²²⁷ DCN 06 07 65 pág. 5375.

Enfim, o Deputado João Veiga apresenta um questionamento a respeito da futura eficácia do Código Florestal²²⁸:

“Que destino terá esse código, Sr. Presidente, quando uma meia dúzia de funcionários terá que fiscalizar, para bem orientar, a segunda floresta do mundo com área somente superada na União Soviética?”

Carlos Henrique Frôes publicou artigo em 1970 a respeito do Código de Propriedade Industrial vigente e sobre as discussões sobre a edição de um novo²²⁹.

O principal problema, segundo o autor, não seria a regulação jurídica em normas abstratas, mas o funcionamento de uma repartição pública²³⁰:

“Sobre o decreto-lei nº 254, tivemos a oportunidade de escrever o artigo intitulado “aspectos positivos e negativos do Código da Propriedade Industrial”, que foi publicado na “Revista Jurídica do Instituto do Açúcar e do Alcool”, vol. 106/155-167. Nesse trabalho ponderamos que o maior problema da propriedade industrial, no Brasil, não era a deficiência da legislação e sim o mau funcionamento da repartição administrativa, o Departamento Nacional da Propriedade Industrial, motivo pelo qual se impunha, antes de qualquer reforma legislativa, a reforma administrativa, a fim de enfrentar a inadmissível demora na concessão de patentes de invenção e de registros de sinais distintivos”

A apresentação do significado do termo planejamento que segue visa expor como o Estado, ao controlar a economia, tentou controlar o futuro de uma maneira específica que se relaciona à forma pela qual o Estado visou controlar o futuro da sociedade através do direito.

Acreditava-se na possibilidade de criar modelos, prever o que iria acontecer e, mais importante, antecipar decisões políticas e consolidá-las na forma de um plano.

Apresenta-se o planejamento como modelo de relacionamento dos agentes com o futuro e seu presente, conceito este que relacionado ao problema da temporalidade e a atividade de codificação.

A primeira distinção importante que deve ser apresentada é entre “planejamento” e “desenvolvimento”. Este último termo denomina a análise da

²²⁸ DCN1 20 08 65 PÁG 6625

²²⁹ FRÔES, Carlos Henrique. “Alguns aspectos do novo Código da Propriedade Industrial” in **RT**, vol. 420. 1970.

²³⁰ FRÔES, Carlos Henrique. “Alguns aspectos do novo Código da Propriedade Industrial” in **RT**, vol. 420. 1970. p. 9.

transformação da sociedade como um todo, a partir de referenciais categóricos e de medição, geralmente, da economia²³¹. “Planejamento” é um conjunto de atividades sistemáticas que tem como referência um plano atribuídas a sujeitos abstratos como “Estado” ou “Ditadura”.

A forma de planejamento em voga no período estudado visava essencialmente transformar a economia²³² para atender demandas econômicas e sociais a partir da segunda guerra mundial²³³.

O “planejamento” foi analisado por Celso Lafer como um processo que possui certa correspondência analógica com uma análise sobre a criação do direito²³⁴:

“O processo de planejamento, embora na realidade seja uno, pode ser dividido, para comodidade de análise, em fases distintas. Neste trabalho, sugere-se a consideração de três fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político. A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração”

²³¹ “A idéia corrente de desenvolvimento refere-se a um processo de transformação – no sentido morfogenético de adoção de formas que não são um simples desdobramento das preexistentes – que engloba o conjunto de uma sociedade. Essa transformação está ligada à introdução de métodos produtivos mais eficazes e se manifesta na forma de aumento do fluxo de bens e serviços finais à disposição da coletividade. Assim, a idéia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza. A formas mais racionais de comportamento corresponde uma satisfação mais plena das necessidades humanas” – FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 41.

²³² “O planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente, mesmo em países socialistas. Assim, a união Soviética adotou o primeiro plano quinquenal em 1929, e era, antes da guerra, o único país que usava o planejamento de maneira sistemática. Mesmo a discussão sobre a possibilidade teórica de planejamento data da década dos vinte” – LAFER, Betty Mindlin. “O conceito de planejamento” in LAFER, Betty Mindlin, **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p. 9.

²³³ “Nos países capitalistas, a idéia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria, e a mobilização das economias para a guerra, levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. Surgiram instrumentos novos de análise econômicas, como modelos econométricos” – LAFER, Betty Mindlin. “O conceito de planejamento” in LAFER, Betty Mindlin, **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p. 9.

²³⁴ LAFER, Celso. “O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961)” in LAFER, Betty Mindlin, **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p. 29 e 30.

Antônio Delfim Netto, economista e figura relevante no regime militar no período, apresenta uma definição de planejamento²³⁵:

*É importante que todos compreendam que o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: êle pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra. Os objetivos do planejamento não são definidos dentro da sua própria esfera de ação, mas dentro da esfera do poder político. **É a minoria que detém o poder político em todos os sistemas que decide quais os objetivos a serem alcançados**” (grifo do autor)*

Entretanto, é importante ressaltar que não existe esta neutralidade a que alude Delfim Netto ou que, na verdade, ela não é objeto das mais relevantes críticas. Como demonstrado pelas críticas à codificação, por vezes são apresentadas críticas à forma código ou ao ato de codificar, mas justamente à forma pela qual esta elite dirigente conduzia o processo e tomava as decisões políticas que resultavam nas diretrizes dos planos ou no conteúdo dos códigos.

Ainda a respeito de tal neutralidade, reproduz-se trecho de obra de Celso Furtado em que ele comenta a atividade de planejamento do regime militar e indica os favorecidos por tal política²³⁶:

“As modificações introduzidas entre 1964 e 1967 abriram novas possibilidades de ação mas também revelaram a intenção dos grupos que ascenderam ao poder mediante o golpe militar de abandonar a orientação do desenvolvimento às forças do mercado. Caberia aos interesses que aí se confrontam definir essa orientação. As empresas transnacionais seriam as principais beneficiárias dessa política”

Comentando o plano estratégico de desenvolvimento Denysard O. Alves resume a estratégia do governo no final da década de 1960²³⁷:

“Um outro aspecto da nova estratégia diz respeito ao próprio conceito de planejamento, como instrumento básico de consecução da política

²³⁵ DELFIM NETTO, Antônio. **Planejamento para o desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1966. p. 13 e 14.

²³⁶ FURTADO, Celso. **O Brasil “pós-milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 39.

²³⁷ ALVES, Denysard O. “O plano estratégico de desenvolvimento 1968-1970” in LAFER, Betty Mindlin, **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975. p. 94.

econômica. Êste tem como objetivo fundamental o aumento da produtividade e racionalidade do sistema, no uso de recursos escassos. Para tanto, procura, quando possível, uma clara especificação dos meios, a partir da explicitação das metas a serem atingidas”

Celso Furtado comenta os objetivos estratégicos definidos no II Plano Nacional de Desenvolvimento e a visão de mundo que eles indicariam que é justamente a concepção de futuro que interessa para o estudo da codificação²³⁸:

*“Essa visão decorria simplesmente de um falso diagnóstico: a idéia de que o período do ‘milagre’ – (...) – podia ser tomado como uma situação **normal**, refletindo traços permanentes do contexto internacional e da estrutura da economia e da sociedade brasileiras, o que, portanto, podia servir de base para extrapolações”*

O que significa na análise o termo “normal” que indica um equívoco do diagnóstico?

A normalidade pretendida pela ditadura com os planos de intervenção econômica e, da mesma forma, com os códigos é a “normalidade” da sociedade identificada inicialmente com o ambiente “seguro”, descrito anteriormente, mas também é um estágio em que as transformações fossem incorporadas à sociedade de maneira estável e sendo reconhecidas por todos.

A concepção de futuro adotada para possibilitar planejamentos é a de que é possível controlar o futuro, criando estruturas ou regras de conduta passíveis de serem incorporadas pela sociedade.

²³⁸ FURTADO, Celso. **O Brasil “pós-milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 47.

Conclusão - Sísifo e reformas autoritárias

O título desta dissertação foi inspirado em um comentário de Fernando Henrique Cardoso feito em uma nota de rodapé de uma de suas obras. Quando o autor comenta a “reforma dos Códigos”²³⁹ ele se remete ao lendário Sísifo²⁴⁰, símbolo do esforço sem sentido de um condenado. O clamor de Fernando Henrique pela necessidade de uma descrição irônica destes fatos por parte de algum cientista social deixa clara a posição deste autor. A reforma dos códigos empreendida pelo regime seria um esforço “ridículo”, incapaz de gerar bons frutos tendo em vista a rapidez da mudança e a natureza de “exceção” do regime político da época.

É fato que, além da codificação e da criação de leis específicas sobre vários temas, houve, no período analisado, a decretação de atos institucionais que foram editados com certo prazo de vigência, como o primeiro, atos que foram editados para regular uma situação específica, como o AI-4, e atos que foram editados para institucionalizar a ditadura sem nenhuma previsão do fim de sua vigência, como o AI-5. É importante ressaltar que estes atos foram criados para regular certas atividades de exceção do regime, certas medidas ditatoriais específicas, ou para conceder poderes extraordinários para o Executivo.

Mas, seria impossível um regime de exceção legislar sobre o permanente?

Sísifo é um personagem da mitologia grega antiga que teria sido condenado a carregar uma enorme pedra até quase o cume de uma montanha. Ao chegar quase no topo a pedra que carregava era lançada novamente a baixo por uma força irresistível. Este movimento estaria destinado a repetir-se por toda a eternidade.

²³⁹ Trecho do texto que é comentado pela nota de rodapé a seguir: “No fim do governo Médici, esvaziada a ação presidencial, marginalizado o Congresso como foi (também ele passando a exercer a função simbólica de manter a “legalidade” ambígua da Constituição emendada por atos constitucionais emanados da presidência), mantido o Ministério da Justiça – que no passado fora o ministério político por excelência – voltado para a questão napoleônica da “reforma dos Códigos”, feita a “inversão dos partidos” (ou seja, o Executivo sustentando os partidos, controlando-os, limitando-os etc. e não o contrário), a capacidade decisória escorregou, mais e mais para o automatismo do “Sistema”. - CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 203.

²⁴⁰ Nota de rodapé - “Pena que até hoje nenhum cientista social haja descrito com a ironia necessária a tarefa de Sísifo de “ordenar e codificar” a que se dedicou parte importante do pensamento jurídico brasileiro, sob a batuta do então ministro da justiça. Esforço algo ridículo quando realizado num Estado de Excessão (sic) e numa sociedade marcada pela mudança social rápida que, em vários aspectos, é induzida do exterior por força de expansão da economia dinamizada pelas empresas multinacionais” - CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. Pág. 203

A revisão de ao menos algumas leis em uma sociedade e, portanto, a revisão de alguns dos códigos que eventualmente a regem, é um processo que pode ser tido como inevitável tendo em vista o decurso do tempo. É necessário que haja esta revisão, não somente tendo em vista uma mudança de valoração da realidade pela sociedade, mas também o surgimento de novos fatos e situações não previstos anteriormente. Contudo, quanto ao processo legislativo e a revisão das leis, não é suficiente constatar que há motivos suficientes para revisar uma ou várias normas jurídicas. A criação de direito é sempre um processo social complexo, que envolve uma série de atores, custos e ações que não acontecem necessariamente após uma dada sucessão temporal. O tempo não é suficiente para determinar a escolha política de revisão do direito.

Há então um aparente paradoxo. Se o direito é continuamente revisado, importa de fato que a ditadura o revise? Esta parece ser uma das críticas implícitas no texto de Fernando Henrique.

O estudo sobre a forma pela qual foram criados os códigos leva a três conclusões: buscou-se com os códigos a criação de unidades abrangentes, exaustivas e ousadas de direito estatal; os projetos buscaram ser “técnicos”; e os códigos foram criados de maneira autoritária, mesmo quando aprovados na forma de leis.

A hipótese inicial apresentada no capítulo primeiro era a de que códigos poderiam ser categoricamente analisados como “livros públicos de regras claras”. Esta hipótese inicial foi colocada à prova a partir da análise e narração dos debates ocorridos durante o processo de criação dos códigos.

Os “códigos” representaram unidades de direito abrangentes e exaustivas. Com a codificação buscou-se criar um, e somente um, código para disciplinar todos os problemas relativos a determinada área do direito. Por exemplo, no caso do Processo Civil e do Código Tributário Nacional, eles foram códigos criados para gerar maior uniformidade na aplicação e interpretação do direito processual e tributário. Códigos como o Código Eleitoral deveriam representar a disciplina exaustiva das respectivas matérias, não se devendo buscar em outras leis ou em outras referências, salvo na constituição e nos atos institucionais, o material para compreender ou decidir segundo o direito algum conflito.

A codificação foi tida como um projeto ousado, o ato de criar códigos foi qualificado por ser uma tarefa de criação de “monumentos”. A ideia é que cada código em si representava uma parcela do direito. E, justamente por serem abrangentes e

exaustivos, seriam de difícil elaboração, sendo preciso antes de elaborá-los, segundo alguns, compilar ou organizar as leis já vigentes.

Os códigos, indubitavelmente, representaram a criação de direito estatal. As regras de convivência, as normas que deveriam ser seguidas ou obedecidas partiram do Estado e, mais ainda, de uma ditadura que se institucionalizou utilizando-se do direito como forma supostamente legitimadora de coerção.

Quanto aos projetos que foram a base dos códigos criados, houve uma predominância de códigos “técnicos”. Isto significou que as pessoas responsáveis pela elaboração do texto dos projetos foram, por exemplo, como no caso do Código Florestal, assistentes, servidores e outros técnicos que, por mais que compusessem a burocracia estatal, não eram políticos eleitos. Esta forma escolhida serviu para afastar do debate público, mesmo que muito restrito nesta época, os projetos de futuro que estavam sendo criados.

O processo legislativo pode ser descrito a partir de dois paradigmas básicos. A codificação através de decretos e de leis. No caso de decretos, eles eram simplesmente promulgados pelo representante ou representantes do Poder Executivo sem nenhuma espécie de debate prévio ou de possibilidade de intervenção política de representantes, mesmo que nem sempre estes representantes tenham sido eleitos livremente.

Mas, mesmo quando os códigos foram aprovados como leis, quantos partidos, intelectuais, juristas, políticos e cidadãos não foram excluídos das discussões políticas da época? Quantos puderam opinar sobre os códigos que criaram regras de convivência entre indivíduos, regras para relacionamento com o poder público, regras para regular as atividades econômicas, entre tantos outros problemas?

A criação deste ambiente político de censura, perseguição e expurgos foi justificado pela chamada “doutrina de segurança nacional”. Era “necessário” controlar o espaço público para “defender” as pessoas de doutrinas e ideias “perigosas”. A “guerra ideológica” tinha como combatentes potenciais todos os cidadãos e não havia fronteiras nem exércitos.

Os códigos foram criados como projetos de futuro.

Nesta época os políticos, tecnocratas e os líderes do regime ditatorial acreditavam ser possível planejar e controlar o futuro²⁴¹. Bastava criar regras, metas,

²⁴¹ “Para realizar o bem comum, a democracia moderna procura tecnicizar as funções do Estado, substituindo os políticos empíricos por políticos capazes, geralmente economistas e professores, que se

previsões e, sempre, manter um controle social rígido para que um novo futuro para o Brasil fosse alcançado. De tudo, muito do que ficou além de inflação e uma história de abusos e crimes é o que parte da imprensa e muitos acadêmicos ainda denominam “entulho autoritário”. Entulho este recepcionado e legitimado constitucionalmente pelo novo regime democrático que se seguiu.

A revisão do direito e, em especial, a revisão de muitas áreas do direito como a que ocorreu na época da ditadura restringiu as condições do debate e criou uma espécie de custo político para o futuro. Em alguns pronunciamentos e artigos os atores da época relatam a dificuldade em lidar com o direito tendo em vista as constantes e abrangentes mudanças dos códigos. Isto significa que é necessário um período de tempo mínimo, que tendo em vista o direito é sempre um lapso temporal de vários anos se não décadas, para que a sociedade e os juristas em geral possam compreender, analisar e criticar o direito antes de iniciar novamente o processo complexo e custoso de reformá-lo. Além disso, o debate a respeito dos códigos, mesmo na democracia, é condicionado porque parte necessariamente dos códigos feitos anteriormente como material bruto para as propostas de reformas.

Atendo-se à metáfora de Fernando Henrique, é como se a ditadura não tivesse sido incapaz de criar códigos permanentes, o que é corretamente constatado, mas o que o autor não destaca é que a sociedade futura é colocada em uma posição novamente inicial, tendo que arcar com o custo de começar todo o trajeto novamente que a levaria ao cume da montanha.

A ditadura não buscou criar códigos para que eles regessem a vida dos indivíduos e grupos somente durante o período de exceção. A ditadura estava criando o direito que sobreviveria a ela, de certa forma, determinando ou influenciando a posterior sociedade democrática e perpetuando, de certa forma, sua ideologia autoritária de segurança nacional.

Talvez a ironia esteja em que a criação das bases jurídicas para a convivência entre seres humanos da democracia pós 1988 foi moldada a partir dos projetos criados nesta época.

Há uma charge do antigo jornal O Pasquim a respeito do absurdo. Nela há um homem no centro da foto que ostenta um riso aparentemente forçado de dor e alegria. Este homem é atravessado por uma espada que lhe perfurou nas costas e cuja ponta

atravessou sua barriga. A legenda do desenho é representativa de um sentimento de impotência que expressa o absurdo e a dificuldade de criticar a ditadura tendo em vista a passividade das pessoas perante ela. Com ironia se lê em volta da figura: “só dói quando eu rio”.

Bibliografia

ANDRADE, Auro Moura. **Um Congresso contra o arbítrio: diários e memórias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

ANDRADE, Manuel Correia de. **1964 e o nordeste: golpe, revolução ou contra-revolução?** São Paulo: Contexto, 1989.

ANZOÁTEGUI, Victor Tau. **La codificación en la Argentina: 1810-1870**, 2ª ed. Buenos Aires: Librería Histórica, 2008.

ARRUDA, Antonio de, **A escola superior de guerra: história de sua doutrina**. 2ª Ed. São Paulo: GDR, 1983.

ASCHERI, Mario. A turning point in the civil law tradition: from ius commune to Codé Napoléon. v. 70, **Tulane Law Review**, 1041, 1995-1996.

ASCHERI, Mario (org.). **Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni**. Torino: Giappichelli Editore, 2008.

BANDEIRA, Moniz. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

BEDRAN, Elias. **A mineração à luz do direito brasileiro**. Vol. I, II e III. Rio de Janeiro: Alba Ltda, 1957.

BEIGUELMAN, Paula, **O pingo do azeite: a instauração da ditadura**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1994.

BERCOVICI, Gilberto, **Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**, Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

BOOTH, W., COLOMB, G., WILLIAMS, J., **Arte da pesquisa**, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

BRANCO, Carlos Castello, **Os militares no poder: 1. Castelo Branco**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

- CAENEGEM, R. C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**, tradução Carlos Eduardo Lima Machado; revisão Eduardo Brandão, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- CAMPOS, Francisco. **Estado nacional**: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.
- CANALE, Damiano, GROSSI, Paolo, HOFMANN, Hasso. **A history of the philosophy of Law in the civil law world, 1600-1900**. vol. 9. Bologna: Springer, 2009.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CHAGAS, Carlos, **A guerra das estrelas: 1964/1984 os bastidores das sucessões presidenciais**. 4ª Ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 1985.
- CLAVERO, Bartolomé. **Quaderni Fiorentini**. 18, pp. 79-145, 1989.
- CODICI: una riflessione di fine millennio. **Per la storia del pensiero giuridico moderno**. Vol. 61. Milano: Giuffrè Editore, 2002.
- COLLIER, David. **O novo autoritarismo na América Latina**. Tradução de Marina Teixeira Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Tradução A. Veiga Fialho. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- DIAS, José de Nazaré Teixeira. **A reforma administrativa de 1967**. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1968.
- FANUCCHI, Fábio, **Estrutura atual do código tributário nacional**, 3ª Ed., São Paulo: Resenha tributária, 1974.
- FAORO, Raymundo. **A república inacabada**. Organização Fábio Konder Comparato. São Paulo: Globo, 2007.
- FARIA, José Eduardo de. **O direito na economia globalizada**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2004.
- _____. **Poder e legitimidade**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.
- FRANÇA, Andréa da Conceição Pires. **Doutrina e legislação: os bastidores da política dos militares no Brasil (1964-1985)**. 204 f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

- _____. **O Brasil “pós-milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981
- GASPARI, Elio, **A ditadura envergonhada**. 6ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- TELLES JUNIOR, Goffredo. **A democracia e o Brasil: uma doutrina para a revolução de março**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1965.
- GROSSI, Paolo. **Mitologias jurídicas da modernidade**, Trad. Arno Dal Ri Júnior, Fundação Boiteux: Florianópolis, 2004.
- IRTI, Natalino. **L'età della decodificazione**. 4ª ed. Giuffrè Editore: Milano, 1999.
- KOSELLECK, Reinhart. **Begriffsgeschichten**. Frankfurt: Suhrkamp, 2010.
- _____. **Futuro passado**. Trad. Wilma Patrícia Maas; Carlos Almeida Pereira; revisão da tradução César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.
- LAFER, Betty mindlin, **Planejamento no Brasil**, Editora Perspectiva: São Paulo, 1975.
- MARTINS FILHO, João Roberto. **O golpe de 1964 e o regime militar: novas perspectivas**. São Carlos: Edufscar, 2006.
- MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MELLO, João Manuel Cardoso e NOVAIS, Fernando A., *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna* in NOVAIS, Fernando A., coordenador-geral da coleção. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. Vol. 4. Organizadora do volume, Lilia Moritz Schwarcz. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, **Atividades na semana da reforma administrativa**. Departamento de Imprensa Nacional, 1969.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. São Paulo: Perspectiva/Fapesp, 2002.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de, (coord.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: papyrus, 1987.
- PATTARO, Enrico, et alt., **A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence**, vol. 9, Springer: Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2009.
- REALE, Miguel. **Imperativos para a revolução de março**. São Paulo: Martins, 1965.
- RICOEUR, Paul. **Tempo e narrativa**. Tradução Claudia Berliner. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 2010

- SCHMITT, Carl. **La dictatura**. 3ª Ed. Madrid: revista de occidente, 1968.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982
- SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA, **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Brasília: 1966.
- SKIDMORE, Thomas, **Brasil: de Getúlio a Castelo**, 5ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SKINNER, Quentin. **Vision of politics**. Vol. I, University Press: Cambridge, 2010.
- TELLES JUNIOR, Goffredo. **A democracia e o Brasil: uma doutrina para a revolução de março**. São Paulo: Revista dos tribunais, 1965.
- TOLEDO, Caio Navarro de. **1964 – visões críticas do golpe: democracia e reforma no populismo**. Campinas: Ed. Unicamp, 1997.
- TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Anteprojeto de código eleitoral e de estatuto nacional dos partidos políticos**. Brasília: Imprensa Nacional, 1965.
- TULLY, James. **Meaning and context: Quentin Skinner and his critics**. Cambridge: Polity Press: 1988.
- VIANA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.
- WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Trad. Antonio Manuel Hespanha. 3ª ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 2004.
- YASBEK, Otavio. **Regulação do mercado financeiro e de capitais**. Elsevier: Rio de Janeiro, 2007.

ANEXO I

CÓDIGOS

IDENTIFICAÇÃO DO CÓDIGO, LEI OU DECRETO		PROCESSO LEGISLATIVO		
NOME	NÚMERO DA LEI OU DECRETO	PROPOSIÇÃO		APROVAÇÃO
		INICIATIVA	DATA	DATA
Estatuto da Terra	Lei nº 4.504	Executivo	05/11/1964	30/11/1964
Sistema Financeiro Nacional	Lei nº 4.595	Executivo	06/04/1963	31/12/1964
Código Eleitoral	Lei nº 4.737	Executivo	23/04/1965	15/07/1965
Código Florestal*	Lei nº 4.771	Executivo	08/06/1965	15/09/1965
Código Tributário Nacional	Lei nº 5.172	Executivo	14/09/1966	25/10/1966
Código Brasileiro do Ar*	Decreto-lei nº 32	-	-	18/11/1966
Código de caça	Lei nº 5.197	Executivo	09/08/1966	03/01/1967
Reforma administrativa	Decreto-lei nº 200	-	-	25/02/1967
Código da Pesca*	Decreto-lei nº 221	-	-	28/02/1967
Código da Propriedade Industrial	Decreto-lei nº 254	-	-	28/02/1967
Código de Minas	Decreto-lei nº 228	-	-	28/02/1967
Código Penal Militar	Decreto-lei nº 1.001	-	-	21/10/1969
Código de Processo Penal Militar	Decreto-lei nº 1.002	-	-	21/10/1969
Código Penal	Decreto-lei nº 1.004	-	-	21/10/1969
Código da Propriedade Industrial*	Lei nº 5.772	Executivo	26/08/1971	21/12/1971
Código de Processo Civil	Lei nº 5.896	Executivo	02/08/1972	11/01/1973
Estatuto do Índio	Lei nº 6.001	Executivo	27/10/1970	19/12/1973

NOTA SOBRE A VIGÊNCIA DOS CÓDIGOS

Códigos que foram integralmente revogados: Código Florestal; Código Brasileiro do Ar; Código da Pesca; Código de Propriedade Industrial.

Códigos vigentes até abril de 2013: os outros códigos estão em vigor, apesar de terem sido parcialmente alterados por leis e decretos posteriores.