

“DA LEI E DA ORDEM”: O ART. 142 DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

“OF LAW AND ORDER”: THE ART. 142 OF THE 1988
CONSTITUTION IN HISTORICAL PERSPECTIVE

Gabriel Lima Marques

Advogado. Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil. Professor na Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, UFVJM, Brasil.
E-mail: gabriel-marques@hotmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5977-8034>

Resumo: Este trabalho tem por escopo recuar às raízes históricas da inserção por primeira vez da expressão “da lei e da ordem” em nível constitucional, conforme constata-se do atual art. 142, *caput*, da lei maior de 1988, em referência ao papel das Forças Armadas no Brasil. E neste processo a proposta é recordar o contexto da constituinte de 1933/1934; situar o objeto em meio aos trabalhos da “Comissão Itamaraty” e posteriormente, no âmbito da “Comissão dos 26”; para ao fim e ao cabo rematar que a expressão passou à versão final da constituição de 1934, mais por obra de mero expediente, do que por trabalho sub-reptício. Sendo que se o aproveitamento ardiloso da locução daí a frente até se pôde justificar dado as constituições de outrora lhe albergarem um tipo de interpretação em que a ordem era possível tomar em defesa, independente da lei, dada a própria sistematicidade da constituição de 1988, isso não mais se trata de algo cabível, mesmo que remanesça.

Palavras-chave: Forças armadas; Constituição; lei e ordem.

Abstract: This work aims to go back to the historical roots of the insertion of the expression “law and order” at the constitutional level for the first time, as can be seen from the current art. 142, *caput*, of the 1988 basic law, in reference to the role of the Armed Forces in Brazil. And in this process the paper’s proposal is to remember the context of 1933/1934 constituent; place the object within the work of the “Itamaraty Commission” and later within the scope of the “Commission of 26”; to conclude that the expression was included in the final version of the constitution of 1934, more because of mere expediency than as result of surreptitious work. However, since the cunning use of the locution from then on could even be justified given that the constitutions of the past housed a type of interpretation in which the order could be defended, independent of law, given the very systematicity of the 1988 constitution, this is no longer something that is appropriate, even if the expression remains.

Keywords: Armed forces; Constitution; law and order.

INTRODUÇÃO

Era 15 de setembro de 1988 e em uma matéria jornalística do extinto Jornal da Tarde¹, a chamada fazia a seguinte pergunta: “Quem pode convocar as Forças Armadas?” (Quem [...], 1988). Quer dizer, estava-se ainda às vésperas de se promulgar a lei fundamental de 1988 e o repórter logo enfatizava que “[...] entre os 149 pontos de interesse militar detectados na nova Constituição, o papel constitucional das Forças Armadas vinha sendo objeto de preocupação especial do Exército, Marinha, Aeronáutica e do EMFA (Estado-Maior das Forças Armadas) [...]”. Sendo que embora boa “[...] parte dos constituintes pensasse que a iniciativa de convocar as Forças Armadas para manter ‘a lei e a ordem’ caberia de forma indistinta ao Legislativo, Judiciário e Executivo [...]”, na forma da redação final constante do hoje famoso artigo 142 – o que enfim se garantiu com a votação na 327ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, de 26 de agosto de 1988² – certo é que os militares não viam o assunto pelo mesmo prisma. Já que para eles “[...] uma vez que o comandante supremo das Forças Armadas é o Executivo. Daí o que deveria se discutir a partir do início de vigência da lei maior era a forma como o Legislativo e o Judiciário deveriam se dirigir ao presidente da República, para solicitar o uso das Forças Armadas na manutenção ‘da lei e da ordem’ [...]” (Quem [...], 1988). Pois, segundo o raciocínio militar e devido a muito esforço “[...] desenvolvido no âmbito de uma cuidadosa operação entre gabinetes e corredores [...]” (Greenlees, 1987), em tal particular “[...] nada havia mudado com relação à constituição de então [...]” (Quem [...], 1988).

Aliás, herança repetida desde a constituição de 1934, afinal enquanto a lei maior de 1891 sem volteios e nem meias palavras se expressava no artigo 14, que “as forças de terra e mar eram instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”, ou em termos os mais amplos “[...] à defesa do país contra agressões estrangeiras e à manutenção da ordem legal, isto é, da ordem sujeita à lei e por esta determinada [...]”. Foi, porém, com a carta magna de 1934 que pela primeira vez se separou “maliciosamente” os dois termos, expondo-se no artigo 162 que “[...] as instituições militares destinavam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei [...]”, ou despiando-se de suas roupagens legais, com a ordem passando a ser um fim em si mesmo (Rodrigues, 1986) e consequentemente dando margem a toda sorte e tipo de terraplanismos constitucionais³, uma vez que se a “[...] ordem não é o que está na lei, qual seria seu âmbito?... Se é da responsabilidade das Forças Armadas a manutenção da ordem, qual seria sua real tarefa? Defender o que elas entendem como ordem? [...]” (Mathias; Guzzi, 2010, p. 45).

Quer dizer, é fato que para autores como Ives Gandra da Silva Martins (2021), por exemplo, a ideia por trás do dispositivo repetido da Constituição de 1934 até constar no artigo 142 da Constituição de 1988 é a de que na eventualidade dos poderes deixarem de ser harmônicos e independentes, e colocarem em risco a democracia, as forças armadas podem e devem, para sustar invasões de competência uns dos outros, intervir aí pontualmente. Da mesma forma, conforme alude outro dos defensores da possibilidade da chamada “intervenção constitucional militar”, o professor Adilson Abreu Dallari (2020) se coloca favorável posto que para ele “[...] a lei não tem palavras inúteis [...]”. Sendo que para o jurista Amauri F. Saad (2020) “[...] quando se analisa a dinâmica do seu funcionamento, resta inevitável a conclusão de que a intervenção das Forças Armadas prevista no artigo 142 faz parte do equilíbrio institucional desejado pelo constituinte de 1988 [...]”.

Ora, com tudo isso em perspectiva, resta porém, se perguntar a partir de uma pesquisa do tipo exploratória, saber como se chegou a tal termo, no caso a vinculação da responsabilidade das Forças Armadas à garantia da “lei e da ordem”

1

Jornal diário que circulou na cidade de São Paulo entre 1966 e 2012, de propriedade do grupo Estado, do qual faz parte o jornal o Estado de São Paulo.

2

Embora o dispositivo que contivesse a expressão estivesse à época desta votação entabulado como artigo 148, caput (cf. Brasil, 1988, p. 436).

3

Expressão utilizada pelo ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal – STF, no julgamento do Mandado de Injunção 7.311, que tratava de um pedido para a regulamentação do artigo 142 da Constituição Federal de 1988 e que passou a ser daí em diante largamente utilizada nos meios jurídicos de modo a se referir a toda sorte de interpretação absurda da lei maior e que ignora os valores e princípios aí insculpidos.

no curso da elaboração da constituição de 1934, perquirindo-se, inclusive, qual era e se é que houve alguma intenção manifesta em relação a isso na época. Proposta que o presente *paper* assume para si e, para tanto, se acha dividido em quatro partes. Sendo uma delas, a primeira, a contemplar o contexto catalisador da Assembleia Constituinte de 1933-1934. A segunda, a decodificar o desenvolvimento dos trabalhos levados a cabo pela Comissão do Itamaraty, com ênfase no que aqui nos interessa. O terceiro ponto, registre-se, tratará da instalação da constituinte e de seu percurso mediante esforço da comissão dos 26 até se aprovar o primeiro substitutivo ao texto “Itamaraty”, com repercussões específicas quanto ao papel das Forças Armadas. Sendo que no último ponto, a ideia é a de atestar que de insuspeita, a expressão “da lei e da ordem” passou a válvula institucionalizada de uma tese que se bem coadunava com o passado constitucional pré-1988, hoje não mais.

1 IMPULSOS À CONSTITUINTE DE 1933-1934: DOS ESTERTORES DA PRIMEIRA REPÚBLICA AO DECRETO Nº 22.040 DE 1º DE NOVEMBRO DE 1932

Nos anos imediatamente anteriores à deflagração da Revolução de 1930, o Brasil vivia sob a presidência do paulista Washington Luís (1926-1930), do Partido Republicano Paulista. A “[...] Aliança Liberal que unia em plataforma Getúlio Vargas como candidato à presidente e Epitácio Pessoa na vice-presidência, sairia derrotada no pleito de 1º de março de 1930 [...]”. E no final desse ano o então eleito, paulista Júlio Prestes, sob acusações de fraude eleitoral, nunca assumiria a chefia do Executivo nacional, impedido como foi por um golpe armado que derubaria o governo central (Rosenfield, 2021).

Tal quartelada, a qual “[...] colocava nos vícios de representatividade todos os males que infelicitavam o país [...]”, logo, contudo, “[...] que se instituiu por um Governo Provisório e operou a remoção da velha oligarquia situacionista [...]”, se enroupou com as vestes de uma ditadura (Bonavides; Andrade, 1991, p. 261).

Quer dizer, é fato que ainda que houvesse certa divergência entre os diversos grupos que tinham participado da Aliança Liberal. Afinal, notadamente, enquanto alguns desejavam que se instalasse rapidamente a democracia, outros afirmavam que o retorno a uma ordem democrática só deveria ocorrer após a edição de reformas sociais. E para tais últimos, como o “processo revolucionário” iniciado em 1930 ainda “[...] não havia conseguido dismantelar os alicerces do poder oligárquico, profundamente enraizados na sociedade brasileira, por isso num curto prazo, qualquer eleição seria ela permeada pelos mesmos desvios que marcaram o jogo político ao longo da República Velha [...]” (Pandolfi, 2007, p. 17). Neste sentido, era do interesse dos “tenentes” então, que se prolongasse o quanto o mais a sublevação em regime de exceção – corrente que acabou por prevalecer (Fausto, 1990, p. 248).

Ocorre que no dito cálculo faltou “combinar com os russos”, ou melhor, “combinar com os paulistas”, já que numa repulsa de contexto mais amplo, “[...] pois o móvel básico da disputa se localizava... na campanha em favor de um intervenor civil e paulista [...]”, e devido ainda ao “[...] progressivo alijamento da política paulista... no plano federal [...]” (Fausto, 1990, p. 248-249), foi daí que o estado de São Paulo optou pela luta armada que passou à História como “Revolução Constitucionalista de 1932”⁴.

Movimento que apesar de perdedor militarmente frente a utilização pelo Governo Provisório de todos os recursos do poder de que dispunha, conseguiu, contudo, impor seus objetivos políticos (Pandolfi; Grynszpan, 1987, p. 12). Leia-se, no caso: “[...] além do compromisso do Governo Provisório a levar avante o processo de reconstitucionalização do país, São Paulo a partir de agosto de 1933, passou a ter um interventor paulista e civil, como desejava a elite [...]”, sendo ele, Armando Sales de Oliveira (Pandolfi, 2007, p. 24).

4 Como bem pontua Paulo Bonavides e Antônio Paes de Andrade (1991, p. 267), realmente “[...] São Paulo era um obstáculo intransponível aos desígnios absolutistas com que o chefe civil da ditadura liberal sonhava manter e consolidar a ilimitada expansão de seus poderes [...]”.

Assim, pode se dizer que como o Código Eleitoral já havia sido outorgado “[...] em fevereiro de 1932, e o Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, já havia fixado a data de 03 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembleia Constituinte [...]”, efeito prático mesmo dos acontecimentos de São Paulo foi que contribuiu para o Governo se apressar em editar o Decreto de nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, regulamentando os trabalhos da comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da futura constituição (Maia Filho, 2023, p. 411-412).

Aliás, quanto à comissão, importa salientar que ainda que no Diário Oficial de 12 de julho de 1932 conste por data do dia 08 a nomeação dos 20 nomes que iriam integrá-la, sendo eles: Joaquim Francisco de Assis Brasil; Francisco Luiz da Silva Campos e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada; general Augusto Tasso Fragoso; Carlos Maximiliano Pereira dos Santos; Francisco Solano Carneiro da Cunha; João Mangabeira; Francisco C. Pontes de Miranda; Francisco José de Oliveira Vianna; Alceu de Amoroso Lima; almirante Basílio Silvado; João Daudt de Oliveira; Francisco de Oliveira Passos; Bertha Lutz; Nathercia da Silveira; Henrique Stepple Junior; José Castro Nunes; Themístocles B. Cavalcanti; Astolpho Vieira de Rezende e Victor Viana. Os trabalhos da comissão ficaram paralisados até que o ministro Afrânio de Melo Franco que então havia assumido provisoriamente o Ministério da Justiça, por decreto de 26 de outubro de 1932, publicado apenas no dia 29, chegou a termo em um processo de reorganização da lista que além de retirar o general Augusto Tasso Fragoso, acrescentou mais 13 nomes, especificamente: ele próprio, ministro Afrânio de Melo Franco; Oswaldo Aranha; José Américo de Almeida; ministro Arthur Ribeiro; Agenor de Roure; Pedro Aurélio de Góes Monteiro; Serafim Valandro; Agrícola da Câmara Lobo Bethlem; Luiz Ziegler; Prudente de Moraes Filho; Álvaro Cumplido de Sant’Anna, Laudelino Freire e Cezar do Rego Monteiro Filho. Estando-se daí enfim todos disponíveis para dar cumprimento ao Decreto nº 22.040 nos termos de se instalar a comissão, o que se deu efetivamente a 09 de novembro de 1932, às 15 horas, no palácio Monroe, cidade do Rio de Janeiro (Hochheim, 2017, p. 57-59).

2 NA SEQUÊNCIA DOS TRABALHOS DA “COMISSÃO ITAMARATY”: REMINISCÊNCIAS DOS RASCUNHOS DO GAL. GÓES MONTEIRO QUANTO A “DEFESA NACIONAL” EM EDIÇÃO DO ANTEPROJETO

Sob a presidência do novo ministro da Justiça, Francisco Antunes Maciel Júnior, que abrindo a sessão inaugural da comissão, logo se colocou em discurso para frisar, em nome do Governo, que para a lida da regeneração e reconstrução, cujas linhas mestras se iria começar a delinear, deveriam seus integrantes se conduzir de modo a “não destoar do nosso modo de ser, sem aberrar da natureza brasileira e, principalmente, do temperamento dos brasileiros”. De pronto, com base no regimento constante do Decreto nº 22.040, Antunes Maciel passou a realizar as seguintes nomeações: Afrânio de Melo Franco, como segundo presidente; Otto Prazeres, secretário geral e Themístocles Cavalcanti, secretário da mesa (Brasil, 1932, p. 20.757).

A seguir como também previa o Decreto nº 22.040, Maciel nomeou os membros que de fato, segundo a imprensa da época, elaboraram o anteprojeto, posto que nunca mais se ouviu falar da comissão plena (Hochheim, 2017, p. 64). Foram eles, portanto: ministros Assis Brasil, Afrânio Melo Franco, Oswaldo Aranha, José Américo, Arthur Ribeiro e Agenor de Roure; além destes, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada; Prudente de Moraes Filho; Carlos Maximiliano P. dos Santos; João Mangabeira; Francisco Oliveira Vianna e o general Pedro Aurélio de Góes Monteiro (Brasil, 1932, p. 20.757)⁵.

Esta subcomissão reuniu-se por primeira vez a 11 de novembro de 1932, às 21 horas, na residência do ministro Melo Franco, em Copacabana, cidade do Rio de Janeiro, faltando na ocasião somente o ministro Assis Brasil. Na oportunidade, embora Afrânio inicialmente tivesse defendido tomar a Constituição de 1891

5 No entanto, “[...] dela se retiraram, antes do término, Arthur Ribeiro, José Américo e Oliveira Vianna; outros, posteriormente a seu início, prestaram a sua colaboração: Castro Nunes e Solano Cunha [...]” (Poletti, 2012, p. 16).

como roteiro, no fim ficou vencido a partir do argumento de outros como Oswaldo Aranha para quem, em tal processo, forçosamente se teria de aceitar artigos e rejeitar outros, o que implicaria numa revisão. Isto posto, por fim, ficou decidido que Carlos Maximiliano seria o relator-geral da subcomissão e que numa outra reunião, que viria a ocorrer no dia 15 de novembro, a ele corresponderia a função de oferecer as linhas gerais para a organização do projeto, passando-se após aprovadas, à distribuição de diferentes capítulos ou matérias a relatores da subcomissão, aos quais se encarregariam de apresentar os respectivos rascunhos (Azevedo, 2004, p. 9-14).

Foi assim que se atribuindo ao general Pedro Góes Monteiro a parte sobre a “Defesa Nacional”, já em 16 de fevereiro de 1933, às 17 horas, no palácio Itamaraty, Rio de Janeiro⁶, o referido explica que não teve tempo de escrever uma justificação das suas ideias e o fará de viva voz, a título de mero complemento ao elenco de dispositivos que teve a oportunidade de redigir sobre o tema e entregou por escrito. Especificamente passa a tecer colocações no sentido de que o Brasil nunca foi, nem nunca pretendeu ser uma potência militarista, já que o povo brasileiro é pacífico por natureza, embora dentro de sua casa seja o mais turbulento e indisciplinado o possível. Além disso, acresceu que não pode existir povo algum organizado em nação sem o elemento de sua defesa; que o país nunca teve forças militares, quer de terra, quer de mar, proporcionais as suas necessidades; que em 43 anos de República, apesar dos esforços de muitos, nada ou muito pouco se fez no sentido de melhorar a organização militar brasileira, estando seguramente o país pior do que estava no fim da guerra do Paraguai; ainda, que nos últimos anos até então, as forças militares haviam sido arrastadas como foram por questões políticas; e que haviam “falsos amigos” das Forças Armadas que precisavam ser eles conhecidos e combatidos, posto que semeadores da dissensão e os causadores da desunião, sendo piores do que inimigos externos, os quais se combate dentro de certas regras do direito internacional e se sabe como e onde se deve feri-los (Azevedo, 2004, p. 623-628).

Novamente, o general então faz uma longa leitura de várias páginas que havia escrito quando do quartel havia remetido ao Governo, em diferentes ocasiões no curso do teatro de operações durante a “Revolução Constitucionalista”, para tratar de sugestões e observações sobre a necessidade de reorganizar as forças militares, a fim de que pudessem assumir o papel que delas se esperava como instituição nacional. Até que, enfim passando ao debate sobre os artigos de sua autoria e a contextualização um a um, naquilo que aqui nos interessa, foi preciso aguardar dois encontros, o do dia seguinte, no mesmo horário de início e local, e o do dia 20 de fevereiro de 1933, para que sem qualquer debate e igual rascunhou Góes Monteiro, fosse aprovado o enunciado na toada da Constituição de 1891: “As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, destinadas a garantir a segurança externa da Nação e a defesa interna das instituições constitucionais e das leis do Estado”. Assim permanecendo de forma quase idêntica, na versão final do anteprojeto (Azevedo, 2004, p. 629-658; Brasil, 1933, p. 24)⁷.

3 DESÍGNIO: “[...] A NOSSA DIVERGÊNCIA COM O GÓES É QUANTO AO GOVERNO. NÓS QUEREMOS A CONSTITUIÇÃO E ELLE QUER A DICTADURA. ATÉ AGORA, ELLE É QUE TEM TOMADO CONTA DE NÓS; NÓS, DORAVANTE, É QUE VAMOS TOMAR CONTA DELLE [...]” (ARANHA, OSWALDO. IN: BRASIL. ELABORADA PELA... 1933, P. 3)

Pois bem, instalada a Assembleia Nacional Constituinte à 15 de novembro de 1933, e nos termos do seu Regimento Interno⁸, realizada a eleição entre os que lhe integravam para formar uma comissão constitucional, responsável inicialmente por “estudar o anteprojeto da subcomissão Itamaraty”, mas que ao fim e ao cabo assumiu para si a função de “oferecer um substitutivo completo” (A

6 Não à toa, por ali ter se reunido, a exceção do primeiro encontro na residência de Melo Franco, assim ficou consagrado como seu nome na história oficial: “comissão do Itamaraty” (Poletti, 2012, p. 17).

7 Conforme o artigo 77 (Brasil, 1933, p. 24): “[...] as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, destinadas a garantir a segurança externa da Nação e a defesa interna das instituições constitucionais e das leis [...]”.

8 Curiosamente da lavra anterior pelo Governo Provisório através do Decreto nº 22.621, de 05 de abril de 1933.

constituente [...], 1933, p. 2; A situação [...], 1933, p. 3). Ao tomarem assento aí os 26 deputados⁹, sendo eles: José Thomas da Cunha Vasconcelos; Manuel César de Góes Monteiro; Leopoldo Tavares da Cunha Melo; João Marques dos Reis; Waldemar Falcão; José Mattoso de Sampaio Correia; Fernando de Abreu; Domingos Neto de Vellasco; Adolpho Eugênio Soares Filho; Odilon Duarte Braga; Generoso Ponce Filho; Abel de Abreu Chermont; José Pereira Lyra; Francisco Solano Carneiro da Cunha; Francisco Pires de Gayoso e Almendra; Antônio Jorge Machado Lima; Raul Fernandes; Alberto Roselli; Carlos Maximiliano Pereira dos Santos; Nereu Ramos; Deodato da Silva Maia Jr.; Cincinato César da Silva Braga; Vasco Carvalho de Toledo; Euvaldo Lodi; Levy Fernandes Carneiro e Antônio Máximo Nogueira Penido (Silva, 2019, p. 94-95), uma primeira decisão tomada pelo grupo, então presidido pelo jurista Carlos Maximiliano, foi logo a de também repartir seus membros em relatores temáticos, haja vista o volume de 1244 emendas apresentadas contra o “anteprojeto Itamaraty” pelo plenário da constituinte e em tal caso, na eventualidade da comissão constitucional votar, proposição por proposição, “[...] só esse labor fragmentário, nada metódico, demandaria meses e, no fim, resultaria um conglomerado amorfo [...]” (Brasil, 1936a, p. 33).

Assim procedido, atribuída a responsabilidade pelo tema “Defesa Militar e Religião”, coube aos deputados militares Domingos N. de Vellasco e Manuel César de Góes Monteiro, este último ainda, irmão do general Pedro Aurélio de Góes Monteiro, o papel de construir o capítulo que lhes foi confiado (Brasil, 1936a, p. 33; Silva, 2019, p. 98)¹⁰.

Daí em diante é quando, sob a justificativa de acolherem uma emenda dos deputados Lino de Moraes Leme e Antônio Augusto Covello¹¹, outra vez naquilo que é aqui pertinente, a redação do dispositivo sobre o papel das Forças Armadas foi alterada para segundo o texto de Vellasco e Monteiro, declarar: “as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria, à manutenção dos poderes constituídos, da ordem e da lei” (Brasil, 1935a, p. 355). Sendo de tudo isso o curioso que na fundamentação de Lino Leme e Antônio Covello ao, mormente, adicionarem a expressão “da ordem e da lei” aqui, os mesmos alegaram estarem tão somente propondo emenda de mera redação (Brasil, 1936a, p. 395).

Seja como for, porém, importa que reconhecido pela comissão constitucional o fato de que valendo-se do método de revisão por todos os integrantes, de cada um dos capítulos por vez, seria impossível a referida equipe se desobrigar da sua tarefa nos prazos regimentais. Em tal conjuntura se deliberou para delegar a apreciação de cada rascunho, ao Presidente, ao Vice-Presidente e ao Relator-Geral, aos quais se agregariam os relatores temáticos em exame, para que em um instante outro, aí sim de posse das ditas parciais revistas, pudesse Presidente, Vice e Relator, a “subcomissão de revisão”¹², formatar o projeto de substitutivo integral que se iria submeter à definição do pleno da comissão (Brasil, 1936a, p. 547).

Nesse vai e vem confuso e seguidamente a chamada Feira de Emendas¹³, o que afinal, resultou contido no Substitutivo 1-A, com relação ao objeto deste *paper*, foi o disposto numa redação aglutinadora do então *caput* já exposto, com o § 1º da versão “Vellasco e Monteiro”¹⁴, senão, *verbis*: “Art. 182. As Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a garantir a segurança externa

9 Daí porque ficou conhecida como “comissão dos 26” (O que houve [...], 1933, p. 3), já que formada por um representante de cada estado e do território do Acre (totalizando 22) e mais 4 representantes das categorias profissionais.

10 Destaque-se que a composição de relatores foi depois alterada, saindo Domingos Vellasco e ingressando em seu lugar Nero de Macedo (Brasil, 1936a, p. 547).

11 Emenda nº 475, de 18 de dezembro de 1933, e que em sua primeira parte dispunha: “[...] ao art. 77 – substituir – “a garantir a segurança externa da Nação e a defesa interna das instituições constitucionais e das leis.” – “a defesa da Pátria, à manutenção dos poderes constituídos, da ordem e da lei.” [...]”. (Brasil, 1935a, p. 355).

12 Presidente – Carlos Maximiliano; Vice-Presidente – Levi Carneiro; Relator-Geral – Raul Fernandes.

13 Evento assim noticiado pela imprensa da época em razão de no âmbito da comissão dos 26, depois de horas de discussão em reunião no dia 05 de março de 1934 ter se decidido que o projeto da lavra do Presidente, do Vice e do Relator poderia ser assinado com restrições e ainda sem prejuízo da possibilidade de se apresentarem emendas pelos demais membros da comissão, que seriam incorporadas diretamente ao projeto caso reunissem a maioria absoluta de assinaturas (14). Sendo que o que daí se seguiu foi um verdadeiro troca-troca de assinaturas sem que se prestasse atenção ao assunto e à medida proposta, porque havia mais interesse em arranjar quatorze nomes do que em saber do que elas tratavam (A feira [...], 1934, p. 4; Reuniu-se [...], 1934, p. 3).

14 “[...] § 1.º As Forças Armadas são essencialmente obedientes, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos (Ligeira correção na redação do Anteprojeto) [...]” (Brasil, 1936a, p. 395).

da Nação, as instituições constitucionais e a ordem legal” (Brasil, 1936a, p. 600; Brasil, 1936b, p. 255).

Sucede que aprovado tal substitutivo pelo conjunto dos deputados constituintes, por um placar de 173 votos a favor e 17 contra, além de passado outro prazo para a apresentação de emendas pela Assembleia, agora tendo-se por referência o novo esboço¹⁵. Pela reunião da comissão dos 26 no dia 05 de abril de 1934, ficou decidido que se iria proceder com a seguinte ordem de trabalhos a começar de então: divisão do substitutivo em oito partes e outorga do estudo das emendas relativas a cada uma destas frações a três membros da comissão, fixados pelo presidente dos 26, para emitirem um parecer; na sequência, envio de cada análise direto ao plenário da constituinte, como projetos autônomos, para serem só aí discutidos – cabendo ao relator-geral antes, porém, caso verificasse haver conclusões distintas entre alinhavos que abrangessem matérias conexas a duas ou mais partes do substitutivo, efetuar um encontro de ajuste entre os integrantes das subcomissões (O que houve [...], 1934a, p. 5).

4 INSUSPEITA ORIGINAL E IMPLICAÇÕES A POSTERIORI: DA ALTERNATIVA INSTITUCIONALIZADA PARA ENROUPAR UMA IDEIA

Ora, organizados os oito grupos, sendo o primeiro deles formado pelos constituintes Sampaio Correia, Cincinato Braga e José Pereira Lyra, o qual relatou os temas “organização federal, discriminação de rendas, tomada de contas e orçamento”. O segundo, integrado pelos deputados Odilon Braga, Francisco de Gayoso e Abel Chermont, responsáveis pelos temas “poder legislativo e conselho nacional”. O terceiro grupo, inteirado pelos deputados Antônio Penido, Waldemar Falcão e Generoso Ponce, que trataram dos tópicos do “poder executivo, conselhos técnicos e funcionários públicos”. O quarto ajuntamento, constituído dos senhores Nereu Ramos, Alberto Roselli e Idálio Sardenberg¹⁶, o qual cuidou dos assuntos “organização judiciária e justiça militar e eleitoral”. O quinto grupo, preenchido pelos constituintes Cunha Melo e Solano da Cunha, responsável por “estados, distrito federal, municípios e territórios”. A sexta equipe, disposta pelos deputados Marques dos Reis, Fernando de Abreu e Abelardo Marinho¹⁷, a qual se incumbiu de ocupar-se dos pontos “declaração de direitos, de deveres e do ensino”. E a sétima turma, formada pelos senhores Adolpho Soares, Vasco C. de Toledo e Euvaldo Lodi, que tratou da “ordem econômica e social, da religião e família”. Coube enfim ao deputado Manoel Monteiro que compunha o oitavo subcomité relatar o ponto “Segurança Nacional”, já que os demais constituintes do grupo, Nero de Macedo e Deodato Maia, se responsabilizaram, respectivamente, por tratar dos assuntos “disposições transitórias” e das “disposições gerais” (A situação [...], 1934a, p. 4).

Assim feito, do avulso então de autoria do grupo oito e distribuído à toda constituinte cumpre destacar que novamente, por obra renovada do deputado Lino Leme, desta vez só, o artigo correspondente por definir o papel das Forças Armadas voltou a conter a expressão “ordem e lei”, segundo resumiu a subcomissão por “ser mais expressivo e técnico”, restando, portanto, “Art. 182. As forças armadas são instituições nacionais permanentes e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei” (Brasil, 1937, v. 19, p. 4, 8). Redação, inclusive, que sem a aposição de qualquer destaque ou barulho, foi integralmente acolhida pelo plenário, em sessão no dia 18 de maio de 1934 (Em que condições [...], 1934, p. 2).

Na continuidade, alcançando-se o dia 11 de junho de 1934 e nomeada a comissão de redação final do projeto de Constituição, a ser composta pelos deputados Raul Fernandes, o seu presidente, além de Godofredo Vianna e de Homero Pires (O que houve [...], 1934b, p. 2), os quais trabalharam em sessões secretas (O que houve [...], 1934c, p. 3). Registre-se que do parecer conclusivo ao encaminhar o

15 Em 14 de abril de 1934, conta-se que foram 1958 emendas (A tarefa [...], 1934, p. 3).

16 Ingressou para substituir o constituinte Antônio Jorge M. Lima (Brasil, 1935b, p. 368).

17 Que assumiu tal posição em decorrência da renúncia ao lugar que ocupava na comissão dos 26, do deputado Levy Carneiro (Brasil, 1936c, p. 388).

seu trabalho à mesa da Constituinte, incluiu aí ter a “comissão dos três” bem se esforçado em expungir de contradições, de incoerências e incongruências, além de rescrever o projeto de constituição em linguagem correta, mas simples e corrente. Apesar de, porém, não ter sido “[...] possível a ela fazer obra que sequer se aproximasse do apuro que deve revestir um diploma tão solene [...] (O que houve [...], 1934d, p. 3).

Só que se por um lado houve quem concordasse com tal entusiasmo, também houve, é fato, quem de modo distinto com ele em nada se identificasse. Como se deu, por exemplo, com Henrique Dodsworth, que quase de imediato se insurgiu, afirmando em alto e bom som da tribuna do plenário do Palácio Tiradentes, que a “comissão dos três” havia avançado além do que se estava previsto, tendo, mesmo, enxertado o projeto de “[...] coisas que não haviam sido votadas pela assembleia [...]” (O que houve [...], 1934e, p. 2).

De todo modo, indo-se adiante, etapa na qual ao passo que em três dias de votação da redação final do projeto, foram sendo votadas também eventuais emendas apresentadas contra o dito texto e que atingiram o cômputo de setecentas, suscitando prorrogação de mais algum tempo de trabalho para tanto, até 07 de julho de 1934 (O que houve [...], 1934f, p. 3). Restou ainda à comissão de redação final do projeto a tarefa “estafante”, mediante um trabalho diário “[...] das 09 da manhã à 01 da tarde, retornando-se às 02 e 30hs e continuando até 10 horas da noite, de confrontar o levantamento do vencido feito pela secretaria, com o teor das emendas vitoriosas [...]” para enfim remeter o texto definitivo à Imprensa Nacional, a qual caberia ainda imprimir primeiro as provas para uma última análise da “comissão dos três”, antes de sua publicação (A situação [...], 1934b, p. 3) – o que só foi ocorrer em 15 de julho de 1934.

Ora, do texto promulgado logo no dia seguinte, em cerimônia, aliás, cujo presidente, o deputado Antônio Carlos assinou o seu autógrafo com a mesma caneta que o fez Prudente de Moraes quando da constituição de 1891 (Um acontecimento [...], 1934, p. 1). Acerca do problema orientador deste artigo, vale pôr em destaque que agora reposicionado como artigo 162, nada foi mudado em comparação com a redação final, e assim: “As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os poderes constitucionais, a ordem e a lei” (Brasil, 1934, p. 35).

Quer dizer, passada em revista toda a evolução de como o termo “da lei e da ordem” foi alçado pela primeira vez à dignidade constitucional no Brasil, para fazer menção ao papel das Forças Armadas. Reputa-se claro que isto se deu sem qualquer atuação retilínea do Gal. Góes Monteiro, de seu irmão ou de simpatizantes, e sem qualquer performance a sorrelfa no curso dos trabalhos constituintes. Sendo muito mais uma obra adimplida às claras e de cunho meramente secundário dos então deputados insuspeitos Lino de M. Leme e Antônio Covello, ambos, paulistas, eleitos pelo Partido da Lavoura e associados as correntes oligárquicas do Estado de S. Paulo, que por seu turno se contrapunham aos “tenentistas”. E ademais, quanto ao primeiro, um professor catedrático de Direito Civil da Faculdade de Direito de São Paulo, tendo apenas exercido o mandato eletivo essa única vez. E o segundo, até mesmo, uma das mais duras vozes a criticar o projeto de Lei de Segurança Nacional, encaminhado por Vargas ao Congresso em 1935 (Covello, 1935, p. 230).

No entanto, é preciso reconhecer que, a despeito de não ter sido fixada em associação com tal fim, a expressão “da lei e da ordem” acabou a posteriori ajustando-se como uma luva para aqueles seguidores da “doutrina Góes Monteiro”, segundo a qual ao Exército caberia a tutela do Brasil (Peixoto, 1960, p. 291-292), e que precisavam para os novos tempos os quais se avizinhavam, de um lastro constitucionalmente institucionalizado, apto a conservar a espinha dorsal da tese de que as “[...] classes armadas formando à beira do abismo, num movimento irresistível, resguardariam a Pátria do despenho iminente [...]” (Almeida, 1934, p. 25).

Afinal, tomando-se a ordem em relação de independência para com a lei, plenamente cabível, portanto, julgar nesta senda que aos militares “[...] compe-

te a missão jurídica também de serem guardiões de uma ordem maior que paira sobre a juridicidade [...]”. Quer dizer, pela leitura pura e simples da expressão “lei e ordem” no contexto do papel das Forças Armadas, remete-se o intérprete é bem verdade “[...] ao translegal, até mesmo a negação da lei, pois se a ordem precede a lei; logo a lei que não tutela a ordem carece de valor [...]” (Aguiar, 1986, p. 23, 27). E é por isso que se diz que os “[...]” militares integram uma grande coalização nacional de classe hegemônica, que atua para preservar uma ordem estabelecida – que não se confunde com *status quo* – de hierarquia social, divisão social do trabalho e da propriedade, e de regime político. Sem falar, é claro, do papel de alinhamento geopolítico aos Estados Unidos da América [...]” (Lentz, 2022, p. 344).

Ocorre que se isso foi possível advogar graças as constituições que editadas tais como textos “[...] contra a população, e instrumentos de grupos no poder contra as movimentações que pudessem desestabilizar a ordem constituída [...]” (Aguiar, 1986, p. 74). Sobrevindo a lei maior de 1988 e atendendo a uma interpretação que se pede sistemática, considerando que este mesmo texto magno teve a “[...] preocupação expressa de, ao afirmar a soberania popular, consignar que o poder seria exercido por seus representantes – portanto civis –, rompendo com o modelo que mostrava suas caras em diversas facetas do regime anterior [...]” (OAB, 2020, p. 8), não há como hoje se cogitar sem romper a própria lógica constitucional, que com base na expressão “lei e ordem” constante do artigo 142, às Forças Armadas caiba um papel moderador para intervir no exercício independente dos poderes da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual trabalho teve por objeto investigar o processo que culminou na primeira vez quando a expressão “da lei e da ordem” passou a fazer parte em relação ao papel das Forças Armadas do país, em um texto constitucional. Assim sendo, recordou-se o contexto no qual a constituinte de 1933/1934 foi convocada; como se delinearam os trabalhos da “Comissão do Itamaraty” – dando-se enfoque especial ao esforço do general Pedro Goés Monteiro, na quadra da “Defesa Nacional” – para, a partir de então, verificar que a inserção da dita locução, que se operou em meio ao desempenhar da “Comissão dos 26”, se deu sob a justificativa de se atribuir uma melhoria de redação, o que, contudo, não foi acolhido à primeira volta pelo Substitutivo 1-A.

Ora, renovada em emenda por um de seus autores originais, a tentativa de se estipular a enunciação “lei e ordem” para se referir ao papel constitucional das Forças Armadas. Pôde se atestar que mediante o seu acolhimento em avulso pronto ao debate de toda constituinte, das versões de redação seguidas até a promulgação do texto magno de 1934, ela daí não mais saiu. Só que sem encontrar qualquer vestígio de artil em tal processo, a conclusão deste *paper* é a de que hábil para escusas a posteriori, as quais se coadunavam na leitura das constituições como “documentos de guerra”, de 1988 para cá, dado o conjunto da obra não há mais espaço para interpretações que se prestem a tomar o atual art. 142 pela invocação “da lei e da ordem” de sorte a proporcionar guarida a ordem *per se*.

REFERÊNCIAS

A CONSTITUINTE. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 16 nov. 1933.

A FEIRA de emendas da comissão constitucional. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 7 mar. 1934. p. 4, 9.

A SITUAÇÃO Política. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 12 jul. 1934b.

A SITUAÇÃO Política. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 25 nov. 1933.

A SITUAÇÃO Política. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 27 abr. 1934a.

A TAREFA de última hora da Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 14 abr. 1934.

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. **Os militares e a constituinte**: poder civil e poder militar na constituição. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986.

ALMEIDA, José Américo de. Discurso -Prefácio. *In*: MONTEIRO, Gal Góes. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército**: esboço histórico. Rio de Janeiro: Adersen Editores, 1934.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. **Elaborando a Constituição Nacional**: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

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

BRASIL. **Ata da Sessão de Instalação da Comissão Elaboradora do Anteprojeto de Constituição**. Rio de Janeiro, DF: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, 12 nov. 1932.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

BRASIL. **Elaborada pela comissão nomeada pelo Chefe do Governo Provisório**: Anteprojeto de Constituição. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935a. v. 4.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935b. v. 5.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936a. v. 10.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936b. v. 11.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936c. v. 13.

BRASIL. Senado Federal. **Anais da Assembleia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. 19.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Ata da 327ª sessão plenária. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, Brasília, ano II, n. 297, 26 ago. 1988.

COVELLO, Antônio Augusto. **A lei de segurança**: trabalhos parlamentares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1935.

DALLARI, Adilson Abreu. Todos são iguais perante a lei, exceto os 11 brasileiros do STF. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 11 jun. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-11/interesse-publico-todos-sao-iguais-lei/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

EM QUE CONDIÇÕES a mulher brasileira fará o serviço militar. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 19 maio 1934. p. 2.

FAUSTO, Boris. A revolução de 1930. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Brasil em perspectiva**. 19. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1990.

GREENLEES, Andrew. A tática dos militares no Congresso. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 16 jun. 1987.

HOCHHEIM, Bruno Arthur. **Federalismo, centralização e intervenção estatal**: os debates na comissão do Itamaraty (1932-1933). Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília: UNB, 2017.

LENTZ, Rodrigo. **República de segurança nacional**: militares e política no Brasil. São Paulo: Expressão popular; Fundação Rosa Luxemburgo, 2022.

MAIA FILHO, Mamede Said. Era Vargas: Estado e direito administrativo no Governo Provisório. *In*: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. **História constitucional brasileira**: da primeira república à constituição de 1988. São Paulo: Almedina, 2023.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Minha interpretação do artigo 142 da Constituição Federal. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-27/ives-gandra-minha-interpretacao-artigo-142-constituicao/>. Acesso em: 14 jan. 2026.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller. Autonomia na lei. As forças armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, 2010.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 7 abr. 1934a. p. 5.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 12 jun. 1934b. p. 2.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 13 jun. 1934c. p. 3.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 28 jun. 1934d. p. 2.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 29 jun. 1934e. p. 2.

O QUE HOUE ontem na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 3 jul. 1934f. p. 3.

O QUE HOUE, ontem, na Assembleia Constituinte. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 28 nov. 1933. p. 3.

OAB - ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Parecer jurídico:** inconstitucionalidade das propostas de intervenção militar constitucional. Forças armadas não exercem papel de poder moderador. Brasília, DF: CFOAB, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/forcas-armadas-nao-poder-moderador-oab.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2026.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 1930: as incertezas do regime. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O Brasil republicano: o tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 2.

PANDOLFI, Dulce Chaves; GRYNSZPAN, Mário. **Da revolução de 30 ao golpe de 37: a depuração das elites**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1987.

PEIXOTO, Alzira Vargas do Amaral. **Getúlio Vargas, meu pai**. Porto Alegre: Globo, 1960.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras: 1934**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. v. 3.

QUEM pode convocar as Forças Armadas. **Jornal da Tarde**, São Paulo, 15 set. 1988.

REUNIU-SE, afinal, a comissão dos 26. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 6 ma. 1934. p. 3.

RODRIGUES, Newton. **Os militares nas constituições brasileiras**. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 jun. 1986.

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

SAAD, Amauri Feres. Mecanismos constitucionais de superação de crises - quem tem medo do art. 142 da Constituição? **Migalhas**, Ribeirão Preto, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/328547/mecanismos-constitucionais-de-superacao-de-crisis---quem-tem-medo-do-art--142-da-constituicao>. Acesso em: 14 jan. 2026.

SILVA, Estevão Alves da. **A Assembleia Nacional Constituinte de 1933-34: o processo de formulação da constituição de 1934**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

UM ACONTECIMENTO histórico na vida política do país. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 17 jul. 1934. p. 1.

Recebido em: 21 de fevereiro de 2024

Aceito em: 21 de janeiro de 2026