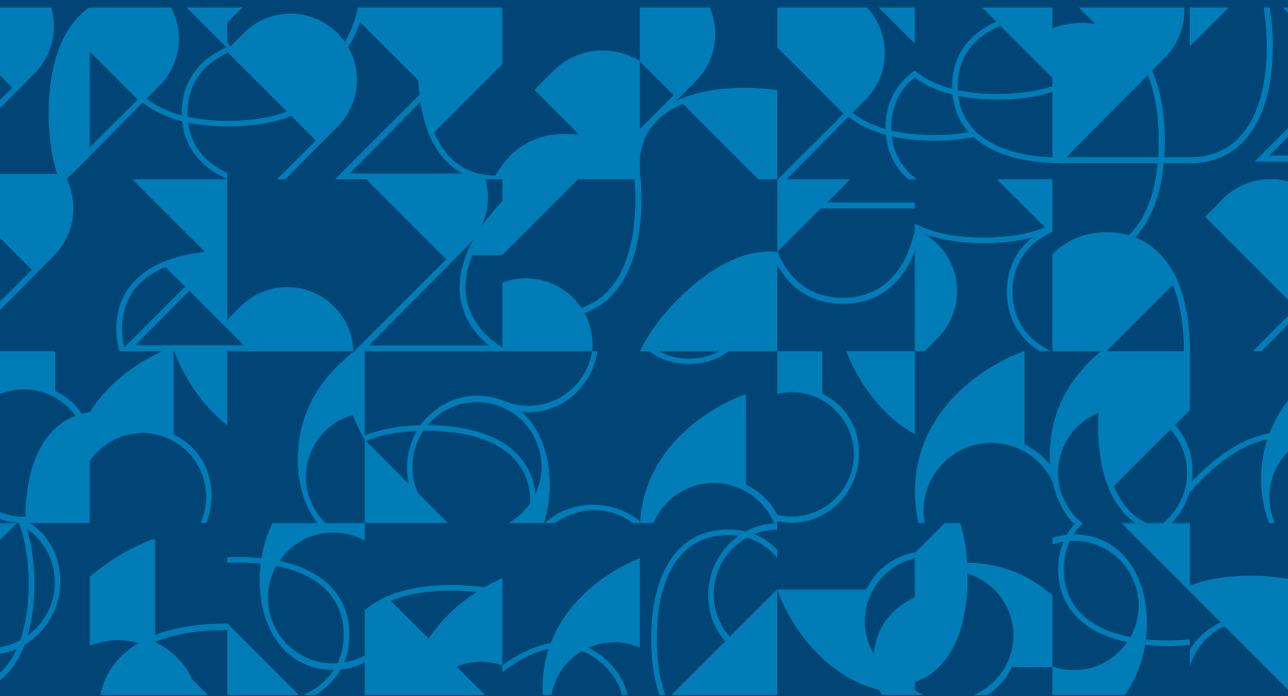




ISSN 0034-835X  
e-ISSN 2596-0466

# Revista de Informação Legislativa



ano 61

# 241

janeiro a março de 2024



# O Senado na Constituição de 1934: uma análise do surgimento do instituto da coordenação dos Poderes

The Senate in the 1934 Constitution: an analysis of the emergence of the institute of coordination of Powers

Nelson Juliano Cardoso Matos<sup>1</sup>

Carlos Alberto da Silva Moura Júnior<sup>2</sup>

## Resumo

Este trabalho tem o fim de verificar como se deu o processo político-constitucional que desaguou na Constituição de 1934 e que atribuiu ao Senado a função de coordenar os Poderes. Objetiva, desse modo, responder ao seguinte questionamento: o que fez surgir a alternativa constitucional de conferir ao Senado essa função de coordenação dos Poderes? Põe-se em exame quem foi o autor intelectual, qual fonte teórica subsidiou a escolha e como o debate político naquele contexto interferiu na configuração do instituto. A metodologia utilizada consistiu numa pesquisa bibliográfica de revisão de literatura e, principalmente, documental, baseada nas atas da Comissão do Itamaraty, bem como nos anais da Assembleia Nacional Constituinte. Concluiu-se que o instituto representou uma alternativa conciliadora, apresentada por Juarez Távora e inspirada na obra de Alberto Torres, para garantir a manutenção do Senado no novo regime.

Palavras-chave: “Poder Coordenador”; Senado; Constituição de 1934.

## Abstract

The purpose of this paper is to verify how the political-constitutional process that assigned the Senate the role of coordinating powers in the Federal Constitution of 1934 came about. It seeks to answer the following question: what factors led to the constitutional alternative of conferring on the Senate the role of coordinating powers? It examines who

---

<sup>1</sup> Nelson Juliano Cardoso Matos é doutor em Direito pela Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor associado do Departamento de Ciências Jurídicas e coordenador do programa de pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, Brasil. E-mail: [nelsonmatos@ufpi.edu.br](mailto:nelsonmatos@ufpi.edu.br)

<sup>2</sup> Carlos Alberto da Silva Moura Júnior é mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí, Teresina, PI, Brasil; diretor da Escola de Governo do Estado do Piauí, Teresina, PI, Brasil. E-mail: [carlos.as.jus.jr@gmail.com](mailto:carlos.as.jus.jr@gmail.com)

was the intellectual author, which theoretical source subsidized the choice and how the political debate of the context of the time interfered in the final format of the institute. The methodology used consisted of a bibliographical research review of literature and, mainly, documentary, based on the minutes of the Itamaraty Commission, as well as the annals of the Constituent National Assembly. It was concluded that the institute represented a conciliatory alternative presented by Juarez Távora and inspired by the work of Alberto Torres, to guarantee the maintenance of the Senate in the new regime.

Keywords: “Coordinating Power”; Senate; Constitution of 1934.

Recebido em 4/8/23

Aprovado em 1/12/23

Como citar este artigo: ABNT<sup>3</sup> e APA<sup>4</sup>

---

## 1 Introdução

Em meio à heterogeneidade de ideais contrapostos na Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934 (ANC), havia apenas um consenso: a ruptura com o regime anterior; e, por conseguinte, a busca da solução para seus antigos problemas. Entre os principais figuravam a Administração Pública ineficiente e a questão federalista. Direta ou indiretamente, o Senado estava relacionado com ambos; não por acaso, suas funções e seu destino estiveram entre os temas principais nas discussões da ANC.

Num cenário de efervescência política que emergia da Revolução de 1930, seguida da chamada “revolução constitucionalista” de 1932, havia um claro embate entre os estados que tradicionalmente se beneficiaram da “política do café com leite”, e do regime descentralizado da Primeira República (1889-1930), e os representantes do novo regime, bem como dos membros dos estados que padeceram na ausência de um governo central forte que equilibrasse a balança em nível nacional. Esse contexto resultou na tentativa de deslocar o Senado – de forma singular na história constitucional brasileira –, do seu papel

---

<sup>3</sup> MATOS, Nelson Juliano Cardoso; MOURA JÚNIOR, Carlos Alberto da Silva. O Senado na Constituição de 1934: uma análise do surgimento do instituto da coordenação dos Poderes. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 61, n. 241, p. 95-114, jan./mar. 2024. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril\\_v61\\_n241\\_p95](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p95)

<sup>4</sup> Matos, N. J. C., & Moura, C. A. da S., Jr. (2024). O Senado na Constituição de 1934: uma análise do surgimento do instituto da coordenação dos Poderes. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, 61(241), 95-114. [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril\\_v61\\_n241\\_p95](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/61/241/ril_v61_n241_p95)

tradicional no Poder Legislativo, no qual era visto como uma força conservadora, para o de coordenador dos Poderes.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar o processo histórico e político que levou a essa solução, de modo a resolver o seguinte problema de pesquisa: o que fez surgir a alternativa constitucional de conferir ao Senado o papel de coordenar os Poderes? Para chegar a essa resposta, examinaram-se as seguintes questões: qual era a solução inicial apresentada pela Comissão do Itamaraty, como essa proposta inicial evoluiu ao longo dos debates da ANC, quem foi o autor intelectual dessa transfiguração do papel do Senado, que fonte teórica subsidiou a escolha e como interferiu na formatação do instituto o debate político daquele contexto.

Para isso, partiu-se da análise do *Anteprojeto do Itamaraty*, que sinalizou a supressão do Senado e o resgate de conselhos técnicos previstos no período imperial. Em seguida, examina-se a forma como a discussão federalista fez retornar a figura do Senado sob outra denominação e com alterações nas atribuições. Por fim, demonstra-se que, para que o texto pudesse avançar, optou-se por uma alternativa conciliadora com esteio na proposta de Juarez Távora, que, bebendo na fonte de Alberto Torres, apresentou o conceito de *coordenação dos Poderes*.

A metodologia utilizada no presente trabalho é predominantemente de uma pesquisa bibliográfica de revisão de literatura e, principalmente, documental, baseada nas atas da Comissão do Itamaraty, bem como nos anais da ANC e em obras da época que analisaram as mudanças institucionais que ocorriam.

A presente pesquisa mostra-se fundamental, seja para resgatar o histórico do Senado, de modo a compreender sua evolução do ponto de vista estrutural e político, seja para ressaltar um período de pouca criatividade para enfrentar velhos problemas nacionais.

## 2 O *Anteprojeto do Itamaraty* e a supressão do Senado

### 2.1 A atmosfera política que recobria a ANC

Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas prolongou-se no poder (num governo inicialmente provisório), o que gerou descontentamento dos que exigiam a imediata reconstitucionalização do País e resultou em São Paulo na “revolução constitucionalista” de 1932. Pressionado, Vargas definiu em 14/5/1932 a realização das eleições à ANC e, no mesmo decreto, criou a comissão constitucional para a elaboração do Anteprojeto de Constituição a ser enviado para a discussão no plenário. Todavia, a ANC só foi instalada três anos após a mudança de regime, em 15/11/1933.

Esse atraso demonstra bem a tensão que predominava no cenário político, sintetizada nas palavras de Otávio Mangabeira (*apud* Bonavides; Andrade, 1989, p. 280): “Só o Brasil deu ao continente o espetáculo de necessitar de mais de três anos para que pudesse reunir

a sua Constituinte. Só o Brasil passou pelo desgosto de ver derramado o sangue dos seus filhos pela causa da volta do país ao primado da lei”.

O panorama não mudou com o início dos trabalhos da ANC, que laborou sob a coação do governo central desde sua instituição até a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil em 16 de julho de 1934. Teve ainda que conviver com uma ameaça indubitavelmente maior, a de sua dissolução. O Governo Provisório adotou inúmeras medidas para influir ao máximo na ANC, como a de ter partido dele o regimento da ANC e a criação de uma comissão para elaborar o anteprojeto com membros nomeados pelo Poder central, bem como a de ter dado a todos os ministros do governo provisório o direito de participar da ANC. Preparada “em plena treva”, nas palavras de Mangabeira, a ANC não conseguiu evitar que esse contexto sombrio estendesse seus efeitos ao processo de elaboração do texto constitucional.

Não bastassem as ameaças exteriores, a ANC ainda se deparava com dificuldades internas. O movimento revolucionário de 1930 tinha composição heterogênea; nele estavam representadas oligarquias dissidentes (Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Paraíba), oposições estaduais, facções liberais de classe média e reformistas radicais de tendência nacionalista (Saes, 2011). Esclarece Poletti (2012, p. 18) que havia uma variação grande de tendências,

em cujo leito desaguavam correntes partidas de pontos opostos, em cujo bojo se abrigavam os interesses mais antagônicos, em cujas fileiras se atropelavam ideias mais adversas numa escala cromática, que se distendia do vermelho das reivindicações marxistas ao negro da reação clerical.

Seria, portanto, uma tarefa árdua conciliar os mais variados interesses, e muitas vezes contrapostos, para a formulação do texto constitucional. É nesse sentido o posicionamento de Marinho (1987, p. 19): “A Constituição não poderia exprimir, em consequência, unidade perfeita, nem travamento inabalável, ou avanço pleno na renovação de idéias e instituições. Circunstâncias e riscos aconselhavam coerência sem irredutibilidade e transformações cautelosas”. De acordo com Machado (1937, p. 129-130),

[n]ão é de espantar que, trabalhada por idéias e paixões antagônicas, ameaçada abertamente de dissolução por um golpe militar, urgida pela opinião que anceava pelo retorno imediato ao regime da lei, a constituinte haja realizado uma obra muito distante da perfeição. Assombro é que, em circunstancias tão desfavoráveis, tenha conseguido levá-la a termo; e que não sejam mais numerosas e mais graves as imperfeições que apresenta, de ordem técnica e de ordem política. A maioria dessas imperfeições veio da necessidade, em que se viram os elementos moderados, de transigir em certos pontos, para evitar maiores malefícios.

Tal contexto não deixaria de repercutir na promoção do Senado ao posto de “Poder Coordenador”. Como enfatiza Machado (1937, p. 128), “[foi] nessa atmosfera de confusão e balbúrdia que se organizou o ante-projeto do Itamarati”.

## 2.2 O desafio da questão federalista

O federalismo no Brasil surgiu com a primeira Constituição republicana em 1891. Como quase tudo naquele texto, teve grande contribuição de Rui Barbosa, que buscou no modelo norte-americano as bases do federalismo nacional. Embora se inspirasse na configuração da Constituição dos EUA, não foi uma simples cópia daquele sistema, pois ocorreram debates prévios (Souza, 2005, p. 107) motivados pelo desejo das antigas províncias que vislumbravam na forma federalista a solução para instrumentalizar a autonomia tão almejada. Com efeito, a Constituição de 1891 deu especial importância a dois pontos: a autonomia econômica e financeira dos estados e a perpetuidade e indissolubilidade da União. Dessa forma, nenhum dos dois princípios poderia ser suprimido, nem mesmo por emenda constitucional (Bastos, 1999, p. 108).

Conforme o desejo das elites locais, os estados nasciam com uma grande margem de competências, seja pela cláusula que lhes facultava regerem-se por Constituições e leis próprias, seja pela disposição que lhes atribuía qualquer poder ou direito que não estivesse expressa ou implicitamente vedado pela Constituição. Por outro lado, ela conferia ao poder central o poder de intervir nos negócios particulares dos estados, suplantando sua autonomia, sempre que fosse necessário para afastar ameaça estrangeira ou de um estado em outro, manter a forma republicana e federativa, restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados à requisição dos respectivos governos e assegurar a execução das leis e das sentenças federais (Bastos, 1999, p. 108).

A despeito de a sobrevivência do instituto da intervenção federal manter viva a possibilidade de interferência da União nos estados, o certo é que eles passaram – alguns muito mais que outros – a ter autonomia suficiente para influenciar, de forma muito mais ativa, nos rumos políticos e econômicos do País. Na Primeira República, o federalismo configurou-se por uma acomodação dos estados aos interesses regionais, não se ajustando, desse modo, à realidade nacional. Assim, os estados pobres tornaram-se reféns de uma política dos governadores das principais oligarquias do País à época, as de Minas Gerais e São Paulo.

A República Velha ficou marcada pela concentração de recursos em poucos estados e pela descentralização que gerou a formação de estados “ultrafederados” ante a possibilidade de atuação destes de forma independente da União. O processo de dominação de alguns poucos estados sobre os demais não era uma descentralização de fato, política e administrativa, mas uma centralização oligárquica (Cabral, 2011, p. 15), visto que apenas os grandes estados, por meio de suas oligarquias locais, desfrutavam de verdadeira autonomia, a ponto de não raras vezes ofuscar o poder do governo central. Aos poucos, foi-se formando um consenso sobre as incongruências do antigo modelo; porém, era grande a

divergência quanto a sua causa, o que ensejou uma grande discussão na ANC entre 1933 e 1934, na qual irromperam desde as propostas mais radicais de mudança até as mais conservadoras tentativas de manutenção do *status quo*.

O descontentamento com o predomínio das oligarquias locais e com a política dos governadores levou ao movimento de 1930, e os anos que se seguiram foram de efervescência política. Os membros das antigas oligarquias pressionavam o governo central pela imediata reconstitucionalização; e, mesmo dentro da própria Aliança Liberal, que se sagrara vitoriosa, havia grande divergência com relação aos rumos do Governo Provisório. Os membros das oligarquias dissidentes desejavam a imediata redemocratização, ao passo que os tenentes acreditavam que não se haviam derrubado por completo os pilares do regime anterior e, por isso, defendiam o prolongamento do Governo Provisório (Pandolfi, 2003, p. 2).

Logo se formaram dois grupos bem definidos com posições opostas em relação ao modelo federalista que deveria ser adotado. De um lado, os tenentes – inspirados no pensamento de autores como Oliveira Vianna e Alberto Torres (que propunham um governo forte e partidário), juntamente com os estados do Norte e Nordeste (que tinham sido desfavorecidos pelo federalismo da Primeira República) – defendiam um Estado mais intervencionista e centralizador; de outro lado, os estados mais fortes (oligarquias regionais) buscavam limitar os poderes da União e conquistar mais autonomia (Pandolfi, 2003, p. 2).

Apesar das divergências ideológicas, o foco principal da Revolução de 1930 não era outro senão a ruptura com o antigo modelo; para isso, era necessário desarticular as oligarquias locais. O poder central, então, nomeou interventores, que, embora fossem naturais dos estados, não tinham fortes raízes partidárias (Cabral, 2010, p. 123). Esse mecanismo de descentralização burocrática afastava os “políticos profissionais” do poder e mitigava a influência dos estados. A burocratização do aparato administrativo foi utilizada para possibilitar o controle do Poder central sobre as esferas estratégicas da economia. Entre os mecanismos utilizados pelo governo provisório podem-se citar: a) a regulação do trabalho e do capital por meio da sindicalização; b) a criação da Justiça do Trabalho como órgão administrativo ligado ao Poder Executivo; e c) a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Cabral, 2010, p. 123).

Pressionado pelos revoltosos de 1932, Getúlio Vargas teve que proceder ao retorno do País ao constitucionalismo. Assim, para a sobrevivência dos ideais que o levaram ao poder, era necessário institucionalizar as mudanças efetivadas durante o Governo Provisório. Com esse fim, constituiu uma comissão responsável por elaborar um anteprojeto de Constituição, que mais tarde viria a ser conhecido como *Anteprojeto do Itamaraty*.

Em sua elaboração três pontos seriam cruciais para adotar a nova forma de federalismo: a autonomia dos estados, a manutenção (ou não) do bicameralismo e a atribuição de competências tributárias aos entes federados (Cabral, 2010, p. 124). Problema antigo a ser enfrentado pela Comissão Constitucional – mais precisamente pela Subcomissão do Itamaraty encarregada do anteprojeto e, posteriormente, pela ANC – foi a questão

federalista. Desde sua adoção, a forma que a federação deveria ter foi tema recorrente em debates (Poletti, 2012, p. 19).

Ao enfrentar o problema da forma federalista anterior, os integrantes da Comissão do Itamaraty demonstraram clara preocupação com a forma como alguns poucos estados conseguiam tomar as rédeas da vida política e econômica do Brasil à revelia do restante do País. Durante a quarta sessão da Subcomissão Constitucional, Oswaldo Aranha (*apud* Azevedo, 2004, p. 518) assim se posicionou sobre o tema:

A verdade é que, no equilíbrio da influencia dos Estados, na vida legislativa e politica do paiz, reside o grande segredo da Federação Brasileira; pois, todos os males constatados na nossa organização advieram em grande parte de não ser nunca o Brasil governado pelos representantes dos Estados pequenos.

Um dos defensores de um poder central mais forte em detrimento da autonomia dos estados, Oliveira Vianna destacava-se pelo posicionamento mais radical. Para ele, o federalismo representaria apenas uma forma especial de descentralização; desse modo, negava quaisquer direitos privativos dos estados em face da União e reconhecia-lhes tão somente o que a União lhes concedia para o fim da gestão local. E concluía que nenhum estado poderia invocar sua autonomia para obstar que a União pudesse realizar dentro do seu território um interesse de caráter nacional, pois, em síntese, “não há direitos contra a nação” (Azevedo, 2004, p. 34-35).

Na Primeira República havia uma federação que não se adequava à realidade do País, fazendo com que os estados mais pobres se tornassem reféns de uma política de governadores a privilegiar determinadas oligarquias locais. Havia uma forma de descentralização dos estados membros que, entretanto, na prática configurava não propriamente uma descentralização político-administrativa, mas uma centralização oligárquica em que eram hegemônicos Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo (Cabral, 2011, p. 15).

Havia consenso quanto às incongruências do sistema federativo do regime anterior; por outro lado, divergia-se muito quanto à causa. Alguns acusavam as ingerências do Executivo nos demais Poderes, outros defendiam o sistema parlamentar de governo como mais adequado às características nacionais, e também havia os que defendiam que o problema da experiência federalista estava na separação de Poderes (Pandolfi, 2003, p. 2).

Sem causar nenhuma estranheza, o Senado, como órgão de representação dos estados, figurou obrigatoriamente nos debates que trataram da questão federalista, não só nas sessões que deram origem ao *Anteprojeto do Itamaraty* como obviamente em todas as discussões que sucederam até a promulgação da Constituição de 1934. A questão federalista tornar-se-ia um dos principais fatores para a configuração do Senado como “Poder Coordenador”.

## 2.3 Supressão do Senado e a criação do Conselho Supremo

O advento da Revolução de 1930 exigia a reconfiguração da estrutura do Estado, e a ruptura com o regime anterior repercutiria no *Anteprojeto* em vários de seus dispositivos, entre os quais se destacam a supressão do Senado e a criação de um órgão técnico denominado *Conselho Nacional*, *Conselho de Estado*, entre outras propostas de designação, até se chamar *Conselho Supremo*.

Seguindo a tendência de reestruturação, uma inovação quase unânime era a adoção do modelo legislativo unicameral. O Senado era visto como um dos símbolos do regime precedente, motivo por que raras eram as bancadas que não propunham a extinção da Câmara Alta. Entre as principais acusações estavam a subserviência ao chefe do Executivo e as fraudes no processo eleitoral (Machado, 1937, p. 130-131).

O único empecilho à supressão da Câmara Alta era o efeito disso no processo legislativo e na federação. O temor com os rumos da federação é bem evidente nas palavras de Prudente de Moraes (*apud* Azevedo, 2004, p. 66) durante a quinta sessão da Subcomissão Constitucional em 28/11/1932: “O que seria de receber, com a eliminação do Senado, dada a representação proporcional na assembléa unica, era o perigo de os grandes Estados, em menor numero, se juntarem para contrariar legítimos interesses ou aspirações dos pequenos Estados que são em maior numero”.

Tal obstáculo sucumbiria diante da inserção no *Anteprojeto* de um Conselho de ordem técnica que, no entender da comissão constitucional, supriria com vantagens as lacunas deixadas pela extinção do Senado. Carlos Maximiliano (*apud* Azevedo, 2004, p. 67) foi o responsável por apontar as vantagens da substituição para o processo legislativo:

Era essa a unica utilidade, realmente grande do Senado. Ella fundamentava a conhecida opinião de Washington, na sua celebre discussão com Jefferson, patidario da camara unica de que o Senado seria o pires para resfriar as paixões da chicara. Entretanto, creado o Conselho Nacional, essa desejavel mediação se dará por meio dele, ao organizar os projectos e ao aprovar discussões preliminares, sómente depois do que irão os projectos à Assembléa; [...]. De maneira que, no momento actual, preferiria não suprimir o Senado, mas substitui-lo pelo Conselho Nacional. Naturalmente não lhe daria as mesmas funções; em todo o caso seria sempre um elemento de colaboração, e de organização muito mais efficiente, porque essencialmente technico e composto de homens superiores e competentes.

No ambiente político prevalecia o entendimento de que um dos maiores problemas do Brasil estava na Administração Pública. Por essa razão, tendia-se à racionalização administrativa, fenômeno que se daria pela inserção de um órgão técnico na cúpula administrativa do País. Essa nova figura teria sido inspirada num projeto de 1910 (de um deputado por São Paulo, Arnolpho Azevedo), o qual criava um órgão técnico – denominado *Conselho Federal* –,

a fim de deliberar mediante consulta aos Poderes Públicos sobre assuntos políticos e administrativos. Com as sugestões de Prudente de Moraes na tramitação do anteprojeto, esse Conselho recebeu características semelhantes às do antigo Conselho de Estado do Império conforme se verifica na ata da 42ª sessão da Subcomissão (*apud* Azevedo, 2004, p. 843):

o dr. Prudente de Moraes indicava a natureza desse órgão político, que se pretende criar. Seria um órgão técnico-consultivo e deliberativo, com funções políticas, administrativas e contenciosas<sup>5</sup>, auxiliando a administração com seu saber e experiência por meio de pareceres e consultas e deliberações sobre assumptos, cuja competência lhe seria fixada na Constituição. [...] Dessa parte em diante, as sugestões do sr. Prudente de Moraes obedeciam á organização do antigo Conselho de Estado, creado, como se sabe, pelo primeiro imperador, um anno antes da independencia.

Em que pese o fato de o novo órgão não ter surgido com a finalidade primeira de servir de sucedâneo ao Senado, foi por meio dele que o *Anteprojeto* preencheu o vazio deixado na organização federativa após a extinção da Câmara Alta. A ideia era simples: cada estado passaria a ter um representante no Conselho Supremo (Azevedo, 2004, p. 845). Assim se daria a sua composição:

Art. 67. Fica instituído, na Capital da União, o Conselho Supremo, composto de 35 Conselheiros efetivos, e mais tantos extraordinários quantos forem os cidadãos sobreviventes, depois de haverem exercido por mais de três anos a presidência da República. [...]

§ 3º Os Conselheiros efetivos serão escolhidos:

- a) vinte e um sendo um por Estado e um pelo Distrito Federal, mediante eleição pela Assembléia Legislativa local;
- b) três, por eleição de segundo grau, pelos delegados das Universidades da República, oficiais ou reconhecidas pela União;
- c) cinco, representantes dos interesses sociais de ordem administrativa, moral e econômica, por eleição em segundo grau, - designando a lei as entidades a quem incumbe tal representação e o modo da escolha;
- d) seis nomeados pelo Presidente da República em lista de 20 nomes, organizada por uma comissão composta de sete Deputados, eleitos pela Assembléia Nacional, por voto secreto, e sete Ministros, do Supremo Tribunal, eleitos por êste, pela mesma forma.

A solução adicionava no Conselho Supremo uma função estranha a ele, retirando a pureza de um órgão que deveria ser eminentemente técnico; ademais, não solucionava a

---

<sup>5</sup> A função contenciosa seria posteriormente retirada do Conselho Supremo, exercida a partir de então exclusivamente pelo Judiciário.

questão federalista. Por conseguinte, não escapou ileso às críticas; com isso, estava dado o primeiro passo na construção do “Poder Coordenador”. Embora a proposta do *Anteprojeto* ainda fosse tímida, dentro da comissão constitucional ficava clara a intenção de um organismo de coordenação. O que se evidencia na declaração de Castro Nunes (*apud* Azevedo, 2004, p. 845), para quem a ausência de um aparelho de coordenação na vida do antigo regime “foi uma das lacunas mais sensíveis”.

Elaborada num contexto peculiar, a Constituição de 1934 teve a mesma proximidade com o sentimento popular que a de 1988; porém, sobressai em originalidade, dando origem a institutos que sobrevivem até hoje e a tantos outros que poderiam ser discutidos atualmente. Poletti (2012, p. 13) distingue esse momento da história constitucional do País do cenário que precedeu a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB):

A grande diferença, porém, reside que em 1930 estávamos prontos para o debate, enquanto agora a discussão sobre a Constituinte sobrepuiu em muito a temática da própria Constituição. Tanto a Comissão que elaborou o anteprojeto como a Constituinte promulgadora do novo texto constitucional refletem o alto nível das ideias em jogo. Nível não somente intelectual e cultural, como também patriótico. Os temas abordados indicavam fórmulas novas e colocações não ortodoxas. Naquele momento não se poderia dizer, como nos últimos anos, que nossos constitucionalistas estão abraçados com cadáveres de ideias mortas. Em relação a essas novidades da Lei Maior, originária da nossa terceira Constituinte, considerando que elas ainda estão em pauta, é que se pode afirmar, ainda uma vez, a oportunidade do estudo da Constituição de 1934. Afonso Arinos referindo-se aos trabalhos da Comissão, chega a afirmar que “muito do bom e muito do mau da organização política brasileira, desde então até a lei vigente, tem a sua origem nos debates daquela Comissão”.

Assim, percebe-se que a ousadia da Comissão do Itamaraty para mudar – enfrentando forças conservadoras que jamais cogitariam de excluir o Senado da configuração constitucional brasileira – foi fundamental para que nos debates que sucederam surgisse uma alternativa, que acabou conduzindo a Câmara Alta a exercer funções diversas das que tradicionalmente lhe são atribuídas.

### **3 O substitutivo da Comissão dos 26**

#### **3.1 O Conselho Nacional**

A Subcomissão Constitucional do Itamaraty já havia enfrentado as principais questões que rodeavam a feitura do texto constitucional. O Governo Provisório não promoveu modificação alguma no *Anteprojeto* e enviou-o de imediato para a análise da ANC (Bonavides; Andrade, 1989, p. 288). Esta, por sua vez, após a primeira discussão apresentou 1.239

emendas ao texto. Foi, então, criada uma comissão encarregada de compilar esse mar de emendas e conciliá-las com os ideais predominantes na ANC para dar forma a um substitutivo. Foi a chamada *Comissão dos 26*, formada por um integrante de cada estado (totalizando 20), mais um pelo Distrito Federal, um pelo território do Acre e quatro representantes de classes profissionais.

Entre as inovações do substitutivo estava a extinção do Conselho Supremo tal como existia, o que se dava principalmente – como se depreende da exposição de Cunha Melo nas discussões da ANC (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936a, v. 10, p. 416-420) – pelo fato de que o Conselho Supremo, por um lado, não resolvia a questão federalista e, por outro, ainda a agravava, pois, com a forma disposta para sua composição, os estados menores ficariam quase sempre sem membros natos no seu quadro. Ademais, as atribuições especializadas seriam mais bem exercidas e de forma menos dispendiosa por conselhos técnicos. O substitutivo propôs a criação de um órgão exclusivamente técnico, o Conselho Nacional, e um ente de representação das unidades federadas, a Câmara dos Estados.

Nos primeiros debates na ANC, a Comissão dos 26 seguiu a tendência de racionalizar a Administração: criou o Conselho Nacional, cuja natureza seria essencialmente técnica, para aperfeiçoar os trabalhos do Executivo e do Legislativo e velar pelo Judiciário. Dispunha o art. 67 da Proposta de Emenda nº 443:

Art. 67. O Conselho Nacional é o supremo auxiliar técnico dos poderes políticos. A êle incumbe velar por uma observancia integral do Direito, progresso e racionalização dos trabalhos legislativos e executivos, moralidade, continuidade e responsabilidade na administração (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1935, v. 4, p. 430).

Contornando as críticas feitas ao Conselho Supremo, mantinha-se um órgão técnico na cúpula da Administração, mas retirava-se-lhe o cunho político. Para isso, excluía-se a representação dos estados e a investidura tornaria a ocorrer, por inspiração do que ocorria no Supremo Tribunal Federal (STF), com a indicação dos “mais capazes”, por meio da escolha do presidente que submeteria os nomes à ANC. Tal método era adotado devido à concepção predominante de que seria uma utopia acreditar que o sufrágio universal poderia selecionar a “competência”, a “retidão” e a “independência de caráter”.

O substitutivo dispunha também sobre a descentralização dos Conselhos técnicos, com o fim de auxiliar as principais áreas do governo – conforme as palavras do constituinte Antônio Rodrigues, “um ou mais para cada ministério, de acôrdo com o que dispõe o artigo 83 e seus parágrafos” (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936c, v. 13, p. 22). O Conselho Nacional poderia atuar *ex officio*, e não se previa qualquer responsabilidade para os atos dos seus membros. Essa extravagância da estrutura, juntamente com o retorno de um órgão de representação dos estados, fez diminuir o prestígio do Conselho Nacional na ANC, o que posteriormente inviabilizaria sua sobrevivência.

## 3.2 A Câmara dos Estados

Em face do conflito de ideologias que clamavam de uma parte pelo fim do Senado e de outra por sua manutenção integral, o substitutivo trouxe uma solução conciliadora e equidistante dos extremos que ao mesmo tempo buscava reconfigurar a estrutura política sem, contudo, desfigurar o equilíbrio federativo (Machado, 1937, p. 143). Essa tentativa desembocou na criação da Câmara dos Estados.

O órgão mantinha as mesmas atribuições administrativas do Senado e tinha a prerrogativa de revisão das leis que tivessem matéria de interesse dos estados. Dessa forma, verifica-se a intenção de atender a uma das críticas mais recorrentes durante a ANC: a de que a entidade representativa das unidades federadas não deveria intervir no processo legislativo indiscriminadamente, mas apenas quando a matéria fosse afeta aos interesses regionais. Deixava, portanto, aos representantes os assuntos que interessassem ao País.

A princípio, a tentativa quase diplomática de criação da Câmara dos Estados teve o apoio da maior parte das bancadas na ANC; entretanto, não tardou que se levantassem vozes para criticá-la e tentar modificar aquela forma enfraquecida e deformada do antigo Senado. Dentre elas, a mais relevante para os rumos da ANC foi a de Juarez Távora (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 489). A respeito, assim se referia o então ministro da Agricultura:

Particularmente, no tocante ao Poder Legislativo, Senhor Presidente, sou forçado a confessar que a nossa evolução foi para peor, representando, pois, uma involução. Mantivemos a Camara dos Deputados, apenas mudando-lhe o nome para Camara dos Representantes. E mantivemos o Senado da República, transformado em Camara dos Estados, com dois ao invés de três representantes. Diriam os idealistas de 1891 que o Senado era a cúpula, a garantia do sistema federativo, porque êle garantia o equilíbrio das diferentes unidades federadas, no concerto da administração federal, e consagraram, em seu idealismo, que era justo e bom permitir á minoria eleger um terço dessa representação, dando, assim, três senadores aos Estados. Hoje, Sr. Presidente, o Substitutivo cortou um dos três.

Se o *Anteprojeto do Itamaraty* havia sido tímido com relação a um organismo de coordenação dos Poderes, o substitutivo foi quase omissivo. Contudo, as objeções do ministro Juarez Távora e sua proposta ulterior foram determinantes para que figurasse no texto final da Constituição um órgão de controle e equilíbrio entre os Poderes.

## 4 O nascimento do “Poder Coordenador”

### 4.1 A origem histórica em Alberto Torres

Alberto Torres (1865-1917) foi uma das grandes personalidades da Primeira República; intelectual de vida política curta, chegou a governar o Rio de Janeiro e a ser ministro do STF (Torres, 1982, p. 24). Sua experiência como ministro do STF e o consequente contato mais próximo com as questões constitucionais fez com que se tornasse um dos principais críticos da Constituição de 1891:

Ao passar, em 31 de dezembro de 1900, o governo da terra fluminense a meu Sucessor, o General Quintino Bocayuva, já não podia ser tão firme – desiludida como fora, pelos fatos – a minha confiança no regime político que havíamos adotado; e quando no decurso de alguns anos de magistratura vim a fazer trato mais íntimo com a Constituição da República, fixou-se em meu espírito a convicção da sua absoluta impraticabilidade (Torres, 1982, p. 8-9).

Em 1914 publicou *A organização nacional*, obra em que materializa suas críticas ao regime e propõe uma revisão constitucional, intenção que fica bem clara no prefácio do livro: “O intuito deste trabalho era indubitavelmente claro: [...] manifestar a convicção, já de antes firmada em meu espírito, da necessidade da revisão constitucional” (Torres, 1982, p. 33).

Porém, Torres (1982) não se limitou à crítica pela crítica: no apêndice da obra propõe uma nova Constituição, resultado de inúmeras alterações no texto da Constituição de 1891. Segundo ele, tais mudanças adequariam o texto constitucional à realidade brasileira; dentre elas, a que mais interessa a este trabalho: a criação do “Poder Coordenador”. Iglésias (1982, p. 29), ao prefaciar a terceira edição da obra, assim se posiciona sobre a criação:

de organização muito complexa, com um Conselho Nacional de estranha composição, um procurador da União em cada Província, um delegado federal em cada Município, um representante e um preposto da União em cada distrito e quarteirão (art. 57). A existência de um quarto poder não é novidade no Brasil, no Império havia o Poder Moderador. As duas entidades diferem muito, no entanto, embora tenham um fim comum, qual seja sobrepor-se aos demais poderes, como conciliação.

O autor defendia o centralismo político, pois não lhe agradava o regionalismo que lhe parecia predominante no Brasil e que tornava “o país uma constelação de poderes de republiquetas” (Torres, 1982, p. 25). Era também um crítico ferrenho de adaptações de institutos estrangeiros para regular os rumos do País. Desse modo, em *A organização nacional*, Torres (1982) dedicou-se a corrigir os vícios do regime democrático e federalista, adaptando-os à realidade, pois, como afirmava, só assim a nova Constituição teria aplicabilidade. O “Poder

Coordenador” complementar e coroaria suas disposições fortalecendo a ação governamental. Esse quarto Poder seria

um órgão, cuja função será concatenar todos os aparelhos do sistema político, como mandatário de toda Nação – da Nação de hoje, como da de amanhã – perante seus delegados. Não é uma criação arbitrária: é o complemento do regime democrático e federativo, sugerido pela observação de nossa vida e pela experiência das nossas instituições (Torres, 1982, p. 252).

Apesar da audaciosa criação, o ex-ministro do STF não se dedicou à aplicação de suas teses. Aposentou-se ainda cedo e, fora do jogo político, faleceria pouco tempo depois; deixara, porém, um grande legado. Suas ideias tiveram grande repercussão entre os que também criticavam o antigo regime – e, especificamente, no grupo de intelectuais que contribuíram para a institucionalização de uma política nacional tradicionalmente denominada *populista* pela historiografia (Pinto, 2009).

A obra de Alberto Torres também angariou grande prestígio entre os tenentes que simpatizavam com algumas ideias do autor, tais como a limitação da autonomia dos estados e a crítica à adoção de modelos políticos importados. Essa influência do pensamento de Torres entre os tenentes e intelectuais ressoaria nos corredores da ANC. Seu nome foi citado incontáveis vezes nas discussões do plenário. Em 10/11/1932, fundou-se a Sociedade dos Amigos de Alberto Torres no Rio de Janeiro. Entre seus integrantes estava um dos líderes do movimento tenentista, o então ministro da Agricultura Juarez Távora.

## 4.2 O principal idealizador: Juarez Távora

O movimento político do tenentismo foi um dos principais suportes do governo Vargas. E um dos principais expoentes desse movimento e ao mesmo tempo o principal líder da vertente do tenentismo nacionalista era Juarez Távora (1898-1975), que comandara as forças revolucionárias do Norte e do Nordeste na ascensão de Vargas ao poder (Saes, 2011). Távora era seguidor do pensamento nacionalista, centralizador e antioligárquico de Alberto Torres. Ao mesmo tempo representava o tenentismo e os pequenos estados, dois grupos que defendiam um governo centralizador. Desse modo, motivos não lhe faltavam para defender o centralismo político, e essa influência fez-se notar nos debates da ANC.

A solução da Comissão dos 26 não lhe havia agradado; por essa razão, em dois festejados discursos no plenário da ANC pôs-se a defender, após duras críticas ao formato que o substitutivo havia dado ao Legislativo, a criação do que denominou *Conselho Federal* (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 487-491, 1936c, v. 13, p. 28-42). Esse conselho era um órgão de coordenação que surgiria da fusão da Câmara dos Estados com o Conselho Nacional – o que, na sua óptica, resolveria de uma só vez tanto o problema administrativo quanto o federalista. Do ponto de vista político, seria dotado das mesmas

atribuições da Câmara dos Estados. E, do ponto de vista administrativo, teria a tarefa de coordenar e disciplinar a atividade administrativa. Ele seria

órgão de supervisão, constituído por um representante de cada unidade federada, escolhido entre os cidadãos com tirocínio administrativo, reconhecida cultura e conhecimento exato dos problemas fundamentais do País – investido de atribuições cumulativamente executivas, legislativas e até judiciárias, delegadas pela soberania do Povo em pé de igualdade com o Presidente da República e os membros da Assembléa Nacional [...]. Sr. Presidente, o Conselho Federal, cuja criação proponho, não é poder executivo, não é poder legislativo, não é poder judiciário. É poder de super-visão, uma verdadeira cúpula do regime, podendo ter, cumulativamente, atribuições legislativas, executivas e até judiciárias, para o fim de coordenar, de controlar os demais poderes (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 488-491).

Távora reportou-se primeiramente ao que muitos consideravam ser a razão de ambos os problemas: a separação dos Poderes. Assim como a Constituição de 1891, o substitutivo também consagrava o princípio da separação harmônica dos Poderes. A questão, segundo o ministro da agricultura, era que tal harmonia na prática não ocorreria por si só “em virtude da exclusiva sugestão de auto-equilíbrio funcional” (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 487). Ou seja, a simples disposição de um equilíbrio meramente teórico não impediria o atrito entre os Poderes. Seria necessário para isso que se criasse um mecanismo para efetivar a aplicação prática. De acordo com ele, tal mecanismo seria o *Conselho Federal*.

Composto de um membro por estado, esse órgão configuraria uma soma ou ao menos uma média das opiniões nele representadas igualmente pelos estados, “constituindo-se numa salvaguarda real do equilíbrio federativo” (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 488). Teria ainda o mandato correspondente a três governanças para que, atravessando vários governos, pudesse sobrepor-se a vaidades e garantir a continuidade dos programas governamentais em desfavor da tendência pela ruptura de planejamento, tão comum na política nacional. Zelaria também pelos escassos recursos do Tesouro.

Por fim, estabeleceu que o Conselho Federal funcionasse juntamente com órgãos especializados – os conselhos técnicos –, que lhe serviriam de órgãos consultivos, o que os tornava uma espécie de “freio às tendências exclusivamente políticas do Conselho Federal” (Annaes da Assembléa Nacional Constituinte, 1936b, v. 11, p. 487). Desse modo, respondia a uma questão que, levantada desde a criação do Poder Moderador no Império, ecoa na atualidade com relação à atuação do STF: quem controla o “Poder Controlador”?

O ministro da Agricultura não havia criado um Poder quase sem limites como se fez no Império: tratara de criar limites para ele. Os conselhos técnicos teriam o poder de, por unanimidade, vetar as decisões do Conselho Federal que julgassem tecnicamente desfavoráveis. Em que pese o brilhantismo da criação, o sistema de limitação do “Poder

Coordenador” não pôde sequer ser colocado à prova, pois a suntuosidade do instituto perdeu-se na transposição da ideia para o texto constitucional.

## 5 O instituto na nova Constituição

### 5.1 O texto definitivo

A princípio, o Conselho Federal foi recebido com ressalvas; porém, durante o debate no plenário, respondendo a vários apertes, como os de Levi Carneiro e Odilon Braga, a criação foi ganhando apoio na ANC entre as mais diversas bancadas. Fizeram-se algumas modificações até o texto final, entre elas a que ocorreu na última sessão de discussão de emendas de redação, que restabelecia a denominação *Senado*.

O novo Senado era composto de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos mediante sufrágio universal, com mandato de oito anos, renovando-se pela metade a cada eleição da Câmara dos Deputados. Cabia ao Senado promover a coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição e colaborar na feitura das leis.

Foi adotada também uma forma de Poder Legislativo misto. A esse respeito dispunha o art. 22 da Constituição que o “Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal” (Brasil, [1946]). Logo, não era nem unicameral, nem bicameral. Para corresponder ao novo formato, a Câmara Alta foi deslocada para um título à parte na Constituição, denominado *Coordenadores dos Poderes* (Castro, 1936, p. 310), no qual se encontravam também o Ministério Público, o Tribunal de Contas e os conselhos técnicos. Dentre eles, só o Senado detinha de fato atribuições de coordenação. Relativamente a essa competência, cabia-lhe suspender a execução de leis ou atos considerados inconstitucionais pelo Poder Judiciário<sup>6</sup> e cancelar dispositivos de regulamentos executivos que lhe parecessem contrários às leis regulamentadas. Odilon Braga (*apud* Castro, 1936, p. 309-310) dá o seguinte diagnóstico de suas atribuições:

Embora sem declaração expressa, concretiza o ideal, sempre por mim fixado, da constituição de um *quarto poder*, de um poder de controle que, em certo momento, chamei de coordenador, relembro órgão semelhante ideado por Alberto Torres, e que mais tarde, com uma composição *sui generis*, quis chamar inspectivo. E o senado que não aparecia no Anteprojeto, que fora rudemente combatido, acabou figurando

---

<sup>6</sup> Essa medida supria uma das questões do problema federativo. Ao adotar o modelo norte-americano de controle difuso de constitucionalidade, o Brasil deixou aberta uma lacuna, pois aqui, diferentemente do modelo copiado, não existia o princípio do *stare decisis*, que atribuía força vinculante às decisões dos tribunais. Desse modo, foi necessário criar um mecanismo que obrigasse os estados a seguirem a jurisprudência pacífica dos tribunais superiores, preenchendo o vazio deixado pela adoção de um mecanismo estranho à nossa cultura jurídica do País.

na Constituição, senão como ramo do Poder Legislativo, sem dúvida em posição mais avantajada, porque colabora com aquele poder, refreia o Executivo e reforça o Judiciário.

Desse modo, o instituto passou a ter uma configuração sem paralelo na história constitucional brasileira. No entanto, a forma remendada por meio da qual surgiu não ficou imune às críticas, seja dos mais técnicos, seja dos mais conservadores, de modo que o dispositivo já nascia enfrentando grandes resistências.

## 5.2 Natureza do instituto e críticas

Em discursos pronunciados no Senado em agosto de 1936, Alcântara Machado explanou sobre a natureza jurídica do novo Senado e expôs as conclusões obtidas após a experiência prática da Constituição de 1934. Ele colocava em xeque a posição do Senado Federal como Poder à parte, um quarto Poder na configuração do Estado. Aduziu que essa possibilidade esbarrava no próprio texto da Constituição, cujo art. 3º enumerava tão somente três Poderes e não deixava margem alguma a qualquer outro (Machado, 1937, p. 145-147).

Mesmo que não houvesse descrição taxativa no próprio texto constitucional, seria necessário um grande esforço para chamar de *Poder Coordenador* um órgão que tinha apenas as mencionadas duas atribuições de coordenação: suspender leis declaradas inconstitucionais pelo Judiciário e cancelar dispositivos de regulamentos executivos que lhe parecessem contrários às leis. Por conseguinte, não sendo um quarto Poder, em verdade o que representaria? A resposta foi dada nos seguintes termos: “A verdade é que se trata de uma criação singular, única, ímpar, que de boa fé ninguém poderá enquadrar no conceito do poder coordenador, tal qual foi definido por Alberto Torres, que o imaginou” (Castro, 1936, p. 147). Conforme o argumento do senador, não tendo natureza de um quarto e novo Poder, o Senado previsto no texto da Constituição comporia um dos três já existentes. Obviamente, seria o Legislativo, o que desfaria a ideia de uma pretensa grande inovação.

Não há dúvidas de que a descrição do instituto no discurso pomposo de Juarez Távora muito destoa do organismo que foi inserido no texto constitucional. Para um órgão que efetuaria atribuições tão relevantes para a nação, faltaram os correspondentes instrumentos práticos que, limitados a apenas duas funções de coordenação, nem de longe se assemelha ao Conselho Federal imaginado por Juarez Távora, e muito menos à estrutura faraônica do “Poder Coordenador” idealizado por Alberto Torres. Muito criticada foi também a forma mista do processo legislativo adotado por atribuir a um ente estranho ao Poder Legislativo a prerrogativa de influir diretamente, e em pé de igualdade com a Câmara dos Deputados, na feitura de determinadas leis.

## 6 Conclusão

O *Anteprojeto do Itamaraty* continha os dispositivos mais ousados e inovadores na urdida da Constituição de 1934. Porém, justamente os seus pontos de ruptura mais bruscos não sobreviveriam à sabatina das discussões do plenário e dariam lugar a posições mais moderadas. Tanto pelas divergências ideológicas presentes na ANC quanto pelo contexto nebuloso de efervescência política e ameaças de dissolução, os constituintes foram obrigados a adotar postura moderada, o que fez o texto final perder bastante do seu caráter inovador, presente nas discussões pré-constitucionais – o que não diminui a grandeza da virada constitucional da década de 1930.

Desse modo, em que pese o contexto conturbado em que foi elaborada, a Constituição de 1934 representa um momento frutífero de discussões que influenciaram imensamente os institutos atuais, deixando um legado significativo. Percebe-se que a criação do “Poder Coordenador” de certa forma foi menos uma proposta técnica estudada em todos os seus detalhes que uma alternativa conciliadora entre ideais contrapostos na ANC – um meio termo na tessitura de acordos e desavenças políticas ao longo da tramitação do texto constitucional. Uma ideia cuja inspiração veio do passado e desabrochou no plenário, imponente e audaciosa; entretanto, em meio à abdicação de ambos os lados, foi deformada e tornou-se impotente e ineficaz.

Entre as principais razões que levaram à criação desse instituto estavam: a) a questão federalista, que no âmbito da representação política tomou o Senado ora como mártir, ora como o messias salvador; b) o velho problema da Administração, que englobaria a má utilização da máquina pública e a tensão entre os três Poderes, em virtude da preponderância do Executivo, ensejando a criação de um órgão técnico e de coordenação; e c) a atmosfera nebulosa que recobria a ANC e tornava-a alvo de frequentes coações, o que levou à adoção de medidas de conciliação para que se pudesse encerrar a missão constitucional.

A Câmara Alta chegou a ser suprimida no anteprojeto da Constituição e reapareceu no substitutivo elaborado pela Comissão dos 26 com atribuições mais modestas sob a denominação *Câmara dos Estados*. Havia uma tendência à racionalização da Administração Pública com a inserção de um conselho técnico nos moldes do Conselho de Estado do período imperial, cuja intenção era aperfeiçoar as atividades do Estado mediante a contribuição dos órgãos especializados incluídos desde o *Anteprojeto do Itamaraty* até a redação final da Constituição, cedendo, nesta última etapa, as suas atribuições para o Senado que ressurgia da fusão entre a Câmara dos Estados (órgão político) e o Conselho Nacional (órgão técnico), recebendo a alcunha *Poder Coordenador*.

A concessão desse *status* ao Senado tornou-se uma fórmula conciliadora entre os interesses opostos dentro da ANC. Tido como um dos símbolos da Primeira República e dos problemas a ela inerentes, muitos buscaram a extinção da Câmara Alta, ao passo que outros queriam sua permanência nos moldes do regime precedente. Para não desagradar a gregos e a troianos, manteve-se o órgão, mas transfigurou-se-lhe o formato. O objetivo

de injetar um órgão eminentemente técnico da cúpula administrativa acabou sacrificado pelo esforço de garantir a permanência do Senado.

Elaborada no contexto turbulento e tenso que acompanhou toda a feitura da nova Constituição, a alternativa moderada entre as vertentes extremistas esfriou os ânimos e possibilitou a conclusão dos trabalhos. Todavia, não foram poucos os críticos à solução alcançada. Desde a tramitação até os anos subsequentes à promulgação do texto constitucional muitas vezes se levantaram para reprovar tanto a forma anômala como esse “Poder Coordenador” participava ativamente em determinadas questões do Legislativo, mesmo teoricamente não fazendo parte dele, quanto o rótulo de *coordenador* com tão pequenas atribuições práticas de coordenação.

As críticas à criação do “Poder Coordenador” ocorreram mais pela forma como ele foi criado – à custa da deformação do Poder Legislativo – que propriamente pela criação em si. O contexto da ANC fez com que o instituto imaginado por Alberto Torres fosse desfigurado; no projeto de Constituição elaborado por ele, o Poder Legislativo mantinha seu formato bicameral, e o “Poder Coordenador” não surgia como sucedâneo de nenhuma das Casas, muito menos tinha por atribuição representar os estados.

Fica claro, pois, que a atmosfera política após a Revolução de 1930 não era a ideal para tornar exequível uma criação tão audaciosa como a de Alberto Torres – o que deu origem a um órgão que de certa forma se mantinha vinculado ao Legislativo. Ademais, mostrava-se bastante limitado com relação às escassas atribuições de coordenação, uma vez que se criara a primeira delas devido à necessidade de o modelo controlar a constitucionalidade; e a segunda era de duvidosa eficácia numa conjuntura em que governava com mãos de ferro o então presidente da República.

## Referências

ANNAES DA ASSEMBLÉA NACIONAL CONSTITUINTE: organizados pela Redação dos Annaes e Documentos Parlamentares. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 4, 1935. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8227>. Acesso em: 5 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 10, 1936a. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8026>. Acesso em: 5 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 11, 1936b. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8167>. Acesso em: 5 dez. 2023.

\_\_\_\_\_. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 13, 1936c. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8113>. Acesso em: 5 dez. 2023.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a Constituição nacional*: (atas da subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933). Brasília, DF: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004. (Coleção História Constitucional Brasileira).

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. Brasília, DF: Paz e Terra, 1989.

BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. [Brasília, DF]: Presidência da República, [1946]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 5 dez. 2023.

CABRAL, Rafael Lamera. A contribuição da Assembleia Nacional Constituinte de 1933 para o Brasil: da Revolução de 1930 à Constituição de 1934. *Cadernos Cedec*, São Paulo, n. 101, p. 1-31, out. 2011.

\_\_\_\_\_. *Constituição e sociedade: uma análise sobre a (re)formulação da arquitetura do Estado-Nação na Assembleia Nacional Constituinte de 1933*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/982>. Acesso em: 5 dez. 2023.

CASTRO, Araújo. *A nova Constituição brasileira*. 2. ed. rev. e augm. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1936.

IGLÉSIAS, Francisco. Prefácio à 3ª edição. In: TORRES, Alberto. *A organização nacional: primeira parte: a Constituição*. 4. ed. Brasília, DF: Ed. UnB; São Paulo: Ed. Nacional, 1982. p. 11-31. (Coleção Temas Brasileiros, 39).

MACHADO, Alcantara. O Senado na Constituição de 1934: (discursos pronunciados no Senado Federal a 27 e 28 de agosto de 1936). *Revista da Faculdade de Direito [da] Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 127-153, 1937. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/65793>. Acesso em: 5 dez. 2023.

MARINHO, Josaphat. A Constituição de 1934. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 24, n. 94, p. 17-28, abr./jun. 1987. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181752>. Acesso em: 5 dez. 2023.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 30: as incertezas do regime. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 22., 2003, João Pessoa. [Anais]. João Pessoa: ANPUH, 2003. p. 1-7. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548177544\\_f2e92f509ac7b6d2afca12c9afb2e651.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548177544_f2e92f509ac7b6d2afca12c9afb2e651.pdf). Acesso em: 5 dez. 2023.

PINTO, Jorge Eschriqui Vieira. O resgate do pensamento de Alberto Torres para a compreensão historiográfica da política nacional do pós-Revolução de 1930. In: SEMANA DE GEOGRAFIA E HISTÓRIA, 13., 2009, Ribeirão Preto. [Anais]. Ribeirão Preto: Centro Universitário Barão de Mauá, 2009. Disponível em: <http://www.baraodemaua.edu.br/comunicacao/publicacoes/pdf/00026REGGATE.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2023.

POLETTI, Ronaldo. 1934. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. (Constituições Brasileiras, v. 3). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/137602>. Acesso em: 5 dez. 2023.

SAES, Guillaume Azevedo Marques de. Juarez Távora e o projeto econômico do grupo tenentista no poder (1930-1934). *História e-História*, [s. l.], v. 1, p. 1-24, 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yiv4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 dez. 2023.

TORRES, Alberto. *A organização nacional*. 4. ed. Brasília, DF: Ed. UnB; São Paulo: Ed. Nacional, 1982. (Coleção Temas Brasileiros, 39).

## Licenciamento

Trabalho sob licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da  
Revista de Informação Legislativa

[www.senado.leg.br/rii](http://www.senado.leg.br/rii)