

# ESTUDOS DE HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO

COORDENADOR

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY

# *ESTUDOS DE HISTÓRIA DO DIREITO BRASILEIRO*

**Coordenação**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy

Brasília  
2025

**CEUP**

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB**

**Reitor**

Pio Pacelli Moreira Lopes

**Vice-Reitor**

Gabriel Costa Mallab

**Diretora Acadêmica**

Simone Maria Espinosa

Disponível online em: [repositorio.uniceub.br](http://repositorio.uniceub.br)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Estudos de história do direito brasileiro / coordenação: Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy – Brasília: CEUB, 2025.

141 p.

ISBN 978-85-7267-235-1

1. História do direito (Brasil). I. Centro Universitário de Brasília.  
II. Título.

CDU 34(81)(091)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

# PREFÁCIO

A história do direito brasileiro não se explica apenas pela sucessão cronológica de leis, decisões judiciais e constituições. Ela se revela também nas práticas administrativas, nas dúvidas interpretativas enfrentadas e nas soluções jurídicas que o Estado brasileiro foi construindo a partir de problemas concretos.

Entre as instituições que desempenharam papel determinante nessa construção, destaca-se a antiga Consultoria-Geral da República, órgão criado em 1903 e extinto em 1993, cujas manifestações técnicas influenciaram diretamente a formação do direito administrativo, constitucional e financeiro do país. Os pareceres produzidos pela Consultoria-Geral, assinados por alguns dos mais eminentes juristas brasileiros do século XX, constituem um arquivo vivo da evolução do pensamento jurídico nacional. Eles foram escritos sem a pretensão de edificar doutrina ou de fazer história, mas, justamente por isso, permitem observar o direito em seu estágio germinal: ainda em disputa, ainda indefinido, ainda em formação. São testemunhos preciosos de como a República brasileira pensou seus próprios dilemas.

O presente livro nasceu da iniciativa de alunos de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação do CEUB que, ao longo de uma disciplina dedicada à história do direito, mergulharam nesse conjunto extraordinário de documentos. Em vez de repetir interpretações consolidadas, eles retornaram às fontes primárias, leram os pareceres originais na linguagem e no contexto em que foram escritos e buscaram compreender o ambiente político, social, institucional e dogmático que lhes serviu de horizonte. Este livro é fruto desse encontro direto com a memória jurídica da República. E é precisamente isso que o torna tão valioso: sua força não está apenas na erudição dos temas tratados, mas na restituição metodológica de um documento vivo, um registro de como o Estado pensou e atuou ao longo de mais de um século.

A diversidade dos pareceres estudados impressiona. Um deles, de 1913, examina se a Administração poderia proibir sessões públicas de hipnotismo, tema insólito que, à primeira vista, pareceria irrelevante para o desenvolvimento do direito brasileiro. Mas o parecerista, Rodrigo Octavio, aproveita a consulta para reafirmar

um princípio que ainda estava em lenta sedimentação: o princípio da legalidade administrativa. Para ele, o Estado não poderia atuar sem base legal específica. A questão do hipnotismo revela, portanto, algo muito maior: mostra que, décadas antes da Constituição de 1988, já havia na República a consciência de que o poder público estava submetido à lei e não podia agir por mera discricionariedade moral. É um pequeno caso que ilumina uma grande ideia.

Outro parecer examinado pelos alunos trata da reprovação do estudante Leven Vampré em exame de madureza, no início do século XX, por ter manifestado críticas contundentes à República. Araripe Júnior, ao enfrentar a questão, afirma que a crítica política — mesmo dura — não constitui ofensa punível, e que a escola não poderia funcionar como instrumento de repressão de opinião. É surpreendente observar como debates contemporâneos sobre liberdade de expressão, discursos de crítica e tensões entre autoridade e opinião pública encontram paralelos claros em documentos emitidos há mais de cem anos. Ao resgatar esse parecer, os pesquisadores demonstram que a história do direito não é simples descrição do passado, mas chave interpretativa do presente.

Do mesmo modo, o parecer relativo à atuação da Associated Press no Brasil, produzido em 1962, discute os limites da participação de empresas estrangeiras na produção de notícias e a proteção da soberania nacional. A consulta revela a preocupação, já naquele momento, com o fluxo internacional de informações e com a influência de estruturas comunicacionais transnacionais na formação da opinião pública interna. O parecer de Antônio Balbino antecipa, com impressionante atualidade, debates que se intensificariam décadas depois com a expansão das plataformas digitais, das big techs e da circulação algoritmizada de conteúdo. A história mostra que muitos de nossos dilemas contemporâneos já estavam, de alguma forma, inscritos no passado.

Outros pareceres dizem respeito ao Banco do Brasil e à sua eventual imunidade tributária nas primeiras décadas do século XX. Na época, sustentava-se que o Banco do Brasil seria um “serviço federal” e, como tal, estaria dispensado de tributos estaduais e municipais. O parecer analisado demonstra que essa interpretação resultava da lógica centralizadora da Primeira República e de um

modelo estatal que ainda não conhecia a figura das sociedades de economia mista tal como a concebemos hoje.

Ao confrontar esse parecer com a evolução jurisprudencial posterior, especialmente com a consolidação do princípio da livre concorrência no século XX, o estudo revela uma mudança profunda de paradigma: o Banco do Brasil, antes protegido de forma quase absoluta, seria posteriormente equiparado às demais instituições financeiras no que se refere à tributação de atividades econômicas. Assim, ao estudar o passado, comprehende-se como o próprio conceito de Estado empresário se transformou — e como o direito respondeu a essa transformação.

Igualmente instigante é o parecer sobre o uso de bandeiras monárquicas em território brasileiro, emitido em 1911. A consulta girava em torno de manifestações de imigrantes portugueses que pretendiam hastear bandeiras da antiga monarquia lusitana, o que poderia gerar incidentes diplomáticos com a recém-proclamada República de Portugal.

O parecerista equilibra, com sensibilidade, a necessidade de preservar a soberania e a imagem externa do Brasil com o respeito às liberdades individuais. O tema, que poderia parecer distante da agenda contemporânea, torna-se surpreendentemente atual quando lembramos que, cem anos depois, símbolos monarquistas voltariam a aparecer em manifestações políticas no próprio Congresso Nacional brasileiro. A história, mais uma vez, reaparece diante de nós.

Também merece destaque o parecer de 1933 sobre a acumulação de cargos militares com a docência universitária, analisado no livro como expressão das tensões administrativas da Era Vargas. O documento revela a transição entre um serviço público pouco regulamentado e um Estado que buscava organizar, racionalizar e profissionalizar seus quadros. Ao examinar a compatibilidade entre funções militares e magistério, Carlos Maximiliano mostra como a Administração tentava, gradualmente, construir uma lógica de eficiência e racionalidade, ainda que enfrentando resistências internas e lacunas normativas. Ao reler esse parecer, comprehendemos o processo histórico que levou à estruturação das carreiras públicas no Brasil.

Outro exemplo notável é o parecer sobre responsabilidade civil do Estado, também de Carlos Maximiliano, no qual se afirmou que a reparação de danos causados pelo Estado dependia da comprovação de culpa do agente público. Hoje, a Constituição de 1988 consagra a responsabilidade objetiva da Administração, mas a compreensão dessa mudança — sua profundidade, seu alcance, sua ruptura dogmática — depende do resgate do antigo paradigma. Os alunos, ao reconstruírem essa evolução, demonstram que o direito não nasce pronto; ele se faz aos poucos, por meio de disputas interpretativas que os pareceres registram com fidelidade impressionante.

Há ainda estudos sobre arbitragem envolvendo a Administração Pública, inclusive o parecer de Themístocles Cavalcanti, de 1955, que já reconhecia a possibilidade de utilização do instituto no âmbito estatal. Décadas mais tarde, a Lei 13.129/2015 positivaria a arbitragem envolvendo entes públicos, como se se tratasse de novidade absoluta.

A leitura dos documentos históricos, no entanto, revela que a solução já existia muito antes, e que o legislador, muitas vezes, apenas cristaliza práticas e interpretações que já circulavam na estrutura administrativa. A história do direito mostra, assim, que a legislação raramente inaugura algo totalmente inédito; ela frequentemente confirma caminhos traçados pela prática administrativa e pela reflexão jurídica anterior.

Essa breve seleção de temas apenas indica a riqueza e a complexidade dos estudos reunidos nesta obra. O que os unifica não é o objeto específico de cada parecer, mas o método adotado pelos autores: partir sempre da fonte primária, contextualizar o documento historicamente, identificar os valores e as estruturas jurídicas que lhe serviram de base, e, por fim, estabelecer um diálogo crítico com o presente. A disciplina transforma, assim, a sala de aula em laboratório de pesquisa e demonstra, na prática, como o estudo do direito se renova quando recupera suas raízes documentais.

O resultado é um livro que ilumina a formação do direito brasileiro e, ao mesmo tempo, devolve ao estudo da história do direito seu caráter essencial: compreender que nenhuma instituição nasce pronta, nenhum princípio emerge de forma súbita, nenhuma solução jurídica é fruto espontâneo da vontade legislativa.

A história mostra que o direito é obra de camadas sucessivas de interpretação, hesitação, experimentação e contínua reelaboração. Os pareceres da Consultoria-Geral da República representam uma dessas camadas — talvez a mais silenciosa, mas certamente uma das mais importantes. Eles capturam o direito em movimento, diante do fato, antes que a doutrina o sistematize e antes que o Poder Judiciário o consolide.

Por isso, *Estudos de História do Direito* é mais que uma reunião de artigos acadêmicos: é uma contribuição consistente à memória institucional do país. O leitor encontrará, nas páginas que seguem, não apenas análises rigorosas, mas também um gesto de resgate cultural e científico. Em um tempo em que a produção jurídica tende à superficialidade e ao comentário instantâneo, este livro demonstra que pensar o direito exige método, paciência, rigor e compromisso com as fontes. Ao mesmo tempo, revela que a história não é um luxo erudito, mas um instrumento indispensável para interpretar o mundo jurídico contemporâneo.

Brasília, primavera de 2025.

**Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy**

Livre-docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo-USP

# SUMÁRIO

<b>A HIPNOSE EM SESSÕES PÚBLICAS E O LIMITE DA ATUAÇÃO ESTATAL: UMA ANÁLISE TEMPORAL DO PARECER DA ADVOCACIA PÚBLICA DE 1913 À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL</b>	11
<i>Alexandre André Aniceto Moreira dos Santos</i>	
<b>LIBERDADE DE EXPRESSÃO: DO IMPÉRIO À POLARIZAÇÃO</b>	14
<i>Alexandre Freire Ribeiro</i>	
<b>O PARECER DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA DE 8 DE JANEIRO DE 1962: TELECOMUNICAÇÕES, RADIODIFUSÃO E AUTORIZAÇÃO DE EMPRESA JORNALÍSTICA ESTRANGEIRA ATUAR NO BRASIL: UMA QUESTÃO DE SOBERANIA OU DE LIBERDADE DE IMPRENSA?</b>	21
<i>Bruno Márcio da Costa Alencar</i>	
<b>BANCO DO BRASIL NOS IDOS DE 1928: ISENÇÃO DE IMPOSTOS?</b>	30
<i>Ednei Silva Teixeira</i>	
<b>O HASTEAMENTO DAS BANDEIRAS DA MONARQUIA PORTUGUESA EM 1911</b>	42
<i>Emilly Isadora Rocha Reimann</i>	
<b>ANÁLISE DO PARECER EXARADO PELA ANTIGA CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA INTITULADO “ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES REMUNERADAS: CAPITÃO DE FRAGATA E PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO (1933)”</b>	48
<i>Hélcio Pires de Mendonça Júnior</i>	

VOZES SILENCIADAS: O USO DO DIREITO COMO INSTRUMENTO DE EXCLUSÃO DO GÊNERO FEMININO AO MAGISTÉRIO PÚBLICO .....	56
<i>Isadora Silvestre Coimbra</i>	
A HISTÓRIA DOS CASSINOS NO BRASIL: UM PARECER DE RODRIGO OCTÁVIO EM 1922 AINDA É RELEVANTE PARA SE ENTENDER OS CASSINOS, APOSTAS ESPORTIVAS E BETS .....	62
<i>Ítalo Borges Zanina</i>	
O PARECER DE TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE JÚNIOR (1903) E A CONSTRUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO .....	79
<i>José Antônio de Freitas</i>	
PARECER: CONCURSO: DIREITO À NOMEAÇÃO: 1933 .....	88
<i>José Henrique Ferreira Bona</i>	
RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL SOB O PARADIGMA DE VÍNCULO AO AGENTE PÚBLICO EM 1933 .....	95
<i>Lucas Amaral de Moraes</i>	
ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL: DA MORALIZAÇÃO NA VIDA PÚBLICA NACIONAL PARA A DESMORALIZAÇÃO .....	102
<i>Mikaela Minaré Braúna</i>	
O PARECER E O CRISTO: O PARECER FUNDADO NA LAICIDADE POR POUCO NÃO OFUSCOU A VISTA MAIS BONITA DA CIDADE .....	113
<i>Philippe de Oliveira Nader</i>	

CONDENAÇÃO CRIMINAL: EFEITOS ADMINISTRATIVOS: PERMANÊNCIA DEFINITIVA DE ESTRANGEIRO INDULTADO: NOÇÃO DE ORDEM PÚBLICA .....	116
<i>Reinaldo Rossano Alves</i>	
 PRESCRIÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA EM 1903 .....	124
<i>Roberto Silva da Rocha</i>	
 ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA RELEITURA DO PARECER N° 34-X À LUZ DO DIREITO CONTEMPORÂNEO	129
<i>João Paulo Santos Borba</i>	
 PARECER: COMPETÊNCIA PARA EMISSÃO DE PASSAPORTES – 1921	135
<i>Tarcísio Medeiros Nogueira Fernandes</i>	

# A HIPNOSE EM SESSÕES PÚBLICAS E O LIMITE DA ATUAÇÃO ESTATAL: UMA ANÁLISE TEMPORAL DO PARECER DA ADVOCACIA PÚBLICA DE 1913 À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL

Alexandre André Aniceto Moreira dos Santos<sup>1</sup>

## RESUMO

Este artigo científico analisa o parecer consultivo emitido em 1913 pelo Consultor-Geral da República, Dr. Rodrigo Otávio, sobre a possibilidade de proibição de sessões públicas de hipnotismo. A partir da leitura histórica do contexto de 1913 e da legislação vigente à época, contrastamos com o cenário jurídico de 2025, explorando se haveria alterações na fundamentação e conclusão do parecer. Também investigamos se existe, atualmente, proibição legal de hipnose em sessões públicas por motivações de saúde pública, se a prática pode configurar curandeirismo ou outro delito, e discutimos a cláusula constitucional da legalidade.

**Palavras-chave:** parecer jurídico; hipnotismo; legalidade; curandeirismo; direito público; saúde pública; história da advocacia pública.

## 1 INTRODUÇÃO

O parecer de 1913 emitido por Rodrigo Otávio reflete um momento singular da história jurídica brasileira, em que os limites da atuação estatal se confrontavam com os avanços culturais e pseudocientíficos da época. Ao analisar o pedido do Diretor-Geral de Saúde Pública para proibir sessões públicas de hipnotismo, o Consultor-Geral sustentou a impossibilidade de intervenção do Executivo por falta

---

<sup>1</sup> Advogado no escritório de advocacia Santos & Aniceto Advogados Associados. Advogado Orientador de Prática Jurídica do Centro Universitário de Brasília (CEUB). Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB), pós-graduado em Direito Público, Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Cândido Mendes. Graduado em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal (UDF).

de base legal, ancorando-se no princípio constitucional segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Este artigo reexamina esse parecer à luz da legislação e jurisprudência atuais, refletindo se sua conclusão seria mantida nos dias de hoje.

## **2 O PARECER DE 1913 E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

Rodrigo Otávio deixou clara sua compreensão de que não havia amparo legal para que o Poder Executivo proibisse as sessões de hipnotismo. Sua argumentação baseou-se na ausência de previsão nos regulamentos da Saúde Pública (Decreto nº 5.156/1904) e dos Teatros (Decreto nº 6.562/1907), bem como na interpretação do art. 156 do Código Penal da época, que restringia a proibição da hipnose ao seu uso terapêutico por não médicos. O parecer consagrou o respeito à reserva legal como cláusula essencial à liberdade individual.

## **3 HIPNOTISMO E SAÚDE PÚBLICA: O OLHAR DE 2025**

Em 2025, a hipnose é reconhecida como técnica complementar em tratamentos psicológicos e médicos, desde que praticada por profissionais habilitados. Não existe, porém, norma geral que proíba a realização de sessões públicas de hipnotismo com fins artísticos ou recreativos.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) não estabelece restrições quanto a esses eventos, exceto se houver risco comprovado à saúde física ou psíquica dos participantes. Assim, a atuação do Estado permanece limitada pela legalidade, e eventual proibição dependeria de lei formal, como bem sustentado em 1913.

O curandeirismo é tipificado no art. 284 do Código Penal como crime praticado por quem realiza práticas de cura não reconhecidas pela medicina oficial, prescrevendo, ministrando ou aplicando, habitualmente, qualquer substância; usando gestos, palavras ou qualquer outro meio; e fazendo diagnósticos.

A hipnose, por si só, não é ilícita, mas seu uso com pretensão terapêutica por pessoas não habilitadas pode configurar esse delito. Caso seja utilizada em espaço público com o objetivo de curar doenças, a conduta pode ser enquadrada como curandeirismo, além de infringir normas de publicidade enganosa (CDC, art. 37) ou ato contra a saúde pública (CP, art. 268), dependendo das circunstâncias.

O parecer do Dr. Rodrigo Otávio ancorou-se em princípio que permanece intacto na Constituição Federal de 1988: o art. 5º, II, determina que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Trata-se de uma garantia fundamental, que limita o poder estatal, protege a liberdade dos cidadãos e confere previsibilidade ao ordenamento jurídico. Ainda hoje, qualquer medida estatal que implique restrição de liberdade individual precisa de autorização legal clara e específica.

Se fosse redigido atualmente, o parecer manteria sua essência, mas poderia incluir referências à Constituição Federal de 1988, ao Código Penal vigente, ao Código de Defesa do Consumidor e à legislação sanitária. O parecer reforçaria que a proibição de sessões públicas de hipnotismo dependeria de lei formal e que eventual responsabilização penal dependeria da finalidade e do agente da prática. A conclusão, contudo, provavelmente seguiria o mesmo sentido: sem lei, não há proibição legítima.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O parecer de Rodrigo Otávio permanece um marco na defesa da legalidade e da limitação do poder estatal. Mesmo diante de mudanças sociais, tecnológicas e normativas, sua lógica permanece válida: o Estado só pode interferir na esfera individual com base em lei. Em 2025, a hipnose continua sujeita a regulação, mas sua realização em espaços públicos com fins não terapêuticos não encontra proibição expressa. A proteção da saúde pública deve observar os limites constitucionais, sob pena de constitucionalidade por ofensa à legalidade.

# LIBERDADE DE EXPRESSÃO: DO IMPÉRIO À POLARIZAÇÃO<sup>1 2</sup>

Alexandre Freire Ribeiro<sup>3</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1907 um estudante, Leven Vampré<sup>4</sup>, fora reprovado em um exame de madureza por criticar a República em 1907, o que nos apresenta, talvez, como um

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado como requisito parcial para nota final da matéria Filosofia do Direito: história do pensamento jurídico brasileiro no Programa de Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília Professor Dr. Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. Artigo sobre pareceres – Tópico 12 - do acervo de pareceres da consultoria geral da república - O estudante que criticou a república em um exame de madureza- 1907.

<sup>2</sup> Esse artigo foi elaborado com auxílio de inteligência artificial metodologicamente em relação às pesquisas, exploração inicial de ideias, sugestão de materiais acadêmicos. O entrelaçamento, relacionamento entre temas de diferentes épocas e desenvolvimento dos tópicos foram elaborados essencialmente por cognição humana

<sup>3</sup> Bacharel em Direito (2006), e Pós-graduação em Direito Civil e Processo Civil (2008). Mestre em Direito na área de Políticas Públicas (2017), doutorando em direito na referida área. Atualmente é advogado na área de processo civil com 15 (quinze) anos de atuação (OAB/DF 29.220) - freiribeiroadv@gmail.com.

<sup>4</sup> O ESTUDANTE QUE CRITICOU A REPÚBLICA NUM EXAME DE MADUREZA- 1907. Gabinete do Consultor Geral da República. Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1907. Sr. Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores .Respondo a consulta formulada no Aviso desse Ministério n. 1.860, de 12 do mês findo e papéis que o acompanham, sobre saber se foi legal a aplicação, em ato regido pelo Código do Ensino e pelo Regulamento do Ginásio Nacional, do dispositivo penal consignado nas Instruções de 23 de novembro de 1901.O estudante Leven Vampré, prestando exame de madureza no Ginásio da Capital do Estado de S. Paulo, na prova escrita de português, que versava sobre o tema “A proclamação da República e seu alcance social”, escreveu o seguinte: “**No Império havia caracteres, na República não os temos. O Império era a moralidade representada na figura respeitável do Imperador, a República é o regimento da imoralidade, do filhotismo, da sem-vergonhice, da ladroeira**”. Em virtude disto, conforme informou o delegado fiscal respetivo, foi aquele examinando reprovado, fundamentando a mesa examinadora esse ato no dispositivo do art. 64 das instruções aprovadas pelo decreto n. 4.247, de 23 de novembro de 1901, que é redigido nestes termos: “Os candidatos que forem encontrados com livros, apontamentos ou quaisquer notas particulares, serão excluídos do exame e considerados como reprovados. Na mesma disposição incorrerão os que não se portarem com o devido respeito e atenção.” Ora, as referidas instruções regulam os exames parcelados, e porque as penalidades estabelecidas nessas instruções são restritamente imputáveis aos candidatos a tais exames, seria exorbitante aplicá-las a examinandos de outra natureza, e que tem a sua lei nas disposições do Código do Ensino e Regulamento do Ginásio Nacional, onde nada se dispôs sobre o assunto. Quando, porém, se pudesse aplicar aos examinandos de madureza o preceito do citado art. 64, ainda assim não teria razão de ser a imposição da pena de que se trata, porque seria necessário provar que a mesa ou os examinadores houvessem sofrido desacato ou sido injuriados. Ora, para que se verifique desacato ou injúria a autoridades ou corporações oficiais é indispensável que o ultraje ou ofensas sejam dirigidos a pessoas que representem a autoridade pública, no exercício de suas funções. E outro não pode ser o sentido das expressões empregadas naquele artigo. Portanto, ainda que se

dos primeiros exemplos históricos concretos para discutir os contornos sobre liberdade de expressão, censura e seus limites.

O caso ilustra um conflito entre liberdade de expressão e controle estatal, relevante para discutir os limites da crítica política em regimes democráticos ou em transição, como a República brasileira pós-1891.

A liberdade de expressão no Estado Democrático de Direito, e a fundamentação jurídica no referido parecer de Araripe Júnior<sup>5</sup> questiona a legalidade da punição com base em regulamentos educacionais, destacando a ausência de previsão para censurar opiniões políticas.

A defesa do estudante ecoa argumentos sobre a liberdade, uma vez que a crítica a instituições é essencial ao debate público sobre seus limites. Entre o absoluto e a censura, crítica política vs. injúria, paira sobre a crítica do estudante, que atacou a República como sistema ("ladroeiro"), sem mencionar, no entanto, pessoas específicas. O parecer afirma que faltou *animus injuriandi* (intenção dolosa), revelando uma ponderação de direitos.

A reprovação baseada em "falta de respeito" (art. 64 das Instruções de 1901) configura censura disfarçada ao discutir os riscos de suprimir vozes dissidentes a perspectiva do Estado, ao se deparar entre regulação vs. autoritarismo deve cuidar em relação ao abuso de regulamentos, no caso o Estado usou normas técnicas (regulamento de exames) para punir discordância política, um risco quando leis são instrumentalizadas contra a esfera pública. Portanto o caso reflete a fragilidade

---

considerem insólitas as frases escritas na prova pelo examinando, desde que tais frases não tenham por fim ofender os professores, não havendo o *animus*, isto é, a intenção dolosa, mas apenas um juízo apaixonado sobre formas de governo, que são coisas abstratas, sem personalidade em que recaia a ofensa, segue-se que os examinadores deviam ter julgado as provas pelo seu valor histórico-científico. Penso, pois, que o recurso merece provimento para ordenar que as provas sejam julgadas segundo o seu valor científico. — T.A. Araripe Júnior. O parecer em questão faz parte de um conjunto de pareceres disponibilizados nas aulas de doutoramento no 1º semestre de 2025, no Centro Universitário de Brasília – ÚniCeub pelo professor **Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy**. Livre-docente pela USP, doutor e mestre pela PUC- SP e advogado, consultor e parecerista em Brasília, ex-consultor-geral da União e ex-procurador-geral adjunto da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-abr-24/passado-limpo-estudante-criticou-republica-exame-madureza/> Acesso em 01.04.2025.

<sup>5</sup> T.A. Araripe Júnior - Consultor Geral da República - Gabinete do Consultor Geral da República. Rio de Janeiro, 5 de outubro de 1907.

democrática no Brasil pós-Proclamação, onde críticas ao regime eram tratadas como "desacato".

Da perspectiva do cidadão, o direito à expressão vs. responsabilidade social encontrou um Juízo apaixonado, o estudante expressou uma opinião hiperbólica, mas não incitou violência, tal discurso, ainda que rude, deve ser tolerado para evitar censura arbitrária. Nesse sentido, o resultado da censura foi a reprovação e em consequência cerceou seu direito à educação e à participação política, é importante destacar as repercussões da liberdade sem limites e da censura excessiva, liberdade crítica é aceitável e o Estado fortalece, enquanto censura cria um precedente de intimidação, inibindo o debate público — um problema recorrente em regimes autoritários.

O caso em tela antecipa dilemas atuais: *fake news* (excesso de liberdade) vs. censura estatal (excesso de controle).

- A solução proposta por Araripe Júnior — julgar provas pelo "valor científico" — reflete o equilíbrio sugerido no artigo: liberdade com responsabilidade, não silêncio imposto.

Portanto, a partir desse caso desdobraremos a realidade que hoje nos é apresentada.

O arquivo/parecer, serve como estudo de caso empírico para os tópicos teóricos, mostrando como a tensão entre liberdade e censura se manifesta na prática.

## **2 LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

A liberdade de expressão é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, garantindo a participação política, o pluralismo de ideias e o controle social sobre o poder estatal. No entanto, seu exercício sem limites pode colidir com outros direitos fundamentais, como a honra, a privacidade e a igualdade, enquanto a censura excessiva pode sufocar o debate público e levar ao autoritarismo.

Este artigo tem como objetivo analisar os limites entre uma liberdade de expressão absoluta e a censura indevida, avaliando as consequências de cada

extremo, tanto para o Estado quanto para os cidadãos. A liberdade de expressão está prevista no artigo 5º, IV e IX, da Constituição Federal de 1988, além de constar em tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19) e o Pacto de San José da Costa Rica (art. 13). A livre circulação de ideias é essencial para o progresso social, desde que não cause danos concretos a terceiros a liberdade de expressão é a base da esfera pública democrática, onde o debate racional deve prevalecer sobre a coerção estatal.

### **3 FUNÇÃO SOCIAL DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO, CENSURA, RESPONSABILIDADES, ESTADO E SOCIEDADE**

A participação política permite críticas ao governo e fiscalização do poder, o pluralismo de ideias impede a homogeneização autoritária do pensamento, controle social por meio do jornalismo investigativo e denúncias de corrupção dependem dessa liberdade.

Uma liberdade sem limites pode transformar-se em discurso de ódio, racismo, xenofobia, LGBTfobia, Lei nº 7.716/1989,<sup>6</sup> em *fake news*, desinformação que ameaça a democracia, Lei nº 14.770/2023<sup>7</sup>, também em incitamento à violência, exemplo da apologia ao crime, art. 286 do Código Penal<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> LGBTfobia – Lei nº 7.716/1989). Originalmente criada para criminalizar o racismo, foi ampliada pelo STF em 2019 (ADOs 26 e 27) para incluir a LGBTfobia, equiparando-a aos crimes de discriminação racial.

<sup>7</sup> A Lei nº 14.770/2023, conhecida como Lei das Fake News, foi criada para combater a desinformação que ameaça a democracia, estabelecendo regras para plataformas digitais e responsabilizando autores de notícias falsas. Principais pontos: 1. Obrigações das Plataformas Digitais: Identificação de contas patrocinadas: Perfis que impulsionam conteúdo pago devem ser claramente marcados. Remoção de conteúdo falso: Plataformas devem agir rapidamente para retirar *fake news* após decisão judicial. Transparência algorítmica: Redes sociais devem divulgar como seus algoritmos priorizam conteúdo. 2. Criminalização da Desinformação 3. Proteção à Democracia: A lei visa evitar manipulação em eleições, violência política e caos social causado por informações falsas. Exemplo: Notícias falsas sobre urnas eletrônicas ou candidatos podem ser alvo de ação judicial.

<sup>8</sup> Incitamento à violência ex.: apologia ao crime – art. 286 do Código Penal. (Incitamento ao Crime e Apologia à Violência). O Art. 286 do Código Penal Brasileiro criminaliza o incitamento público à prática de crime e a apologia a atos criminosos ou a seus autores, visando proteger a ordem pública e prevenir violência coletiva. Principais Elementos: Conduta Punível: Incitamento: Estimular publicamente outras pessoas a cometer crimes (ex.: "invadam o Congresso!"). Apologia: Elogiar ou justificar crimes ou criminosos (ex.: "terroristas foram heróis"). E suas formas de divulgação: Redes sociais, discursos públicos, textos, vídeos ou qualquer meio de comunicação em massa. Há que se observar a diferença Crítica política ≠ Incitamento.

A Jurisprudência do STF<sup>9</sup>, no caso Ellwanger (HC 82.424/RS): Negação do discurso revisionista do Holocausto e no caso Daniel Silveira (ADPF 572): Punição por ameaças a ministros do STF, são alguns exemplos de freio à liberdade absoluta.

A censura, quando arbitrária, viola a democracia, deixa legados autoritários. Durante a ditadura militar (1964-1985), por exemplo, quando a imprensa era controlada pelo Estado com excesso de regulamentação e leis que, sob o pretexto de "combater *fake news*" ou qualquer outra discordância do Estado, se valia desses falsos mecanismos, que eram usados para calar opositores, no entanto, a democracia deve tolerar tudo, exceto a intolerância, os direitos devem ser ponderados em conflito como, por exemplo, liberdade de expressão x dignidade humana.

O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)<sup>10</sup>, por exemplo responsabiliza provedores por conteúdo não moderado, a lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967)<sup>11</sup> foi revogada em parte pelo STF por resquícios autoritários, são exemplos de atuação em diferentes searas no campo das restrições e liberalidades.

A supressão de vozes dissidentes, onde os governos podem usar leis ambíguas para perseguir críticos não é diferente da Judicialização da política, ou da liberdade quando o STF atua como "censor" em casos controversos, a exemplo bloqueio de perfis nas redes.

Manifestações públicas são essenciais para a democracia, mas não podem virar vandalismo. Redes sociais amplificam vozes, mas também discursos de ódio, linchamento virtual, cancelamento baseado em acusações não provadas, potencializa a polarização política, a radicalização muitas vezes alimentada por algoritmos.

---

<sup>9</sup> Jurisprudência do STF: Igualmente citada no tópico anterior onde trata de jurisprudência.

<sup>10</sup> Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) responsabiliza provedores por conteúdo não moderado, lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967), revogada em parte pelo STF por resquícios autoritários. Estabelecer direitos, deveres e princípios para o uso da internet no Brasil, garantindo neutralidade da rede, privacidade e liberdade de expressão. Responsabilização de Provedores: Regra geral: Provedores (como redes sociais) não são responsáveis por conteúdo gerado por terceiros (art. 19). Exceção: Devem remover conteúdo após ordem judicial (ex.: casos de nudez não consentida, discurso de ódio). Impacto: Busca equilibrar liberdade de expressão e combate a danos online, evitando censura privada arbitrária.

<sup>11</sup> Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/1967): Criada durante a ditadura militar, a lei tinha dispositivos autoritários, como censura prévia e criminalização de críticas ao governo. Decisão do STF (ADPF 130/2009).

Devemos nos atentar também na atuação da mídia corporativa observando se há distorções nos debates e a mídia enquanto mídia deve preservar a ética na comunicação, no caso das enchentes no Rio Grande do Sul poderíamos conferir divergências entre o que era anunciado na mídia corporativa e as informações colhidas nas diversas mídias sociais por vários usuários, para além de quem está ou não com a razão esse destaque se deve apenas para revelar que hoje é possível verificar várias fontes de informações. O Estado deve atuar para não permitir a divulgação de dados ou informações divergentes, a exemplo do caso citado a informação de que não estaria mais recebendo doações poderia impedir o envio de recursos essenciais para a sobrevivência daquela população e atrapalhar o socorro, conforme amplamente noticiado<sup>12</sup>.

O controle do Estado reside na contenção da liberdade absoluta, no controle da propagação da desinformação em massa (*fake news*), no controle da violação de direitos individuais (ódio, difamação), no controle da erosão da confiança nas instituições, evitando o cerceamento do debate público, o autoritarismo e perseguição política. Soluções que se imagina é a autorregulação midiática (checagem de fatos, transparência algorítmica). Educação midiática (ensino crítico sobre redes sociais). Jurisdição constitucional equilibrada (STF evitando ativismo judicial excessivo).

## 4 CONCLUSÃO

Quanto às pessoas, como aplicar essa ética, essa ponderação em sociedades polarizadas? Quem define o que é "discurso de ódio" ou qualquer outro elemento que mereça atenção de repúdio legal somado a um ambiente de diversidade? É um debate contínuo, sem respostas prontas.

Quanto ao Estado, a liberdade de expressão é indispensável para a democracia, mas não pode ser absoluta. Seu exercício deve conviver com responsabilidade social e limites jurídicos para evitar danos a terceiros e à própria

---

<sup>12</sup> Onda de fake news atrapalha socorro ao Rio Grande do Sul - -Disponível em <https://www12.senado.leg.br/verifica/materias/2024/05/onda-de-fake-news-atrapalha-socorro-ao-rio-grande-do-sul> Acessado em 18 de abril 2025.

democracia. O Estado deve regular com moderação, evitando tanto a censura arbitrária quanto a omissão permissiva.

Portanto a liberdade de expressão é indissociável da democracia, mas exige responsabilidade compartilhada entre Estado, plataformas, mídia e cidadãos. A solução está no equilíbrio: combater excessos que ameaçam direitos individuais e a coesão social, sem recair em autoritarismo. O caso de 1907 serve de alerta para os perigos da instrumentalização de normas técnicas contra dissidências, enquanto os desafios atuais demandam inovação institucional e compromisso com o diálogo plural.

## REFERÊNCIAS

GODOY, Arnaldo Sampaio . Passado a Limpo - **O estudante que criticou a República no exame de madureza** - 24 de abril de 2014, 8h00 – Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-24/passado-limpo-estudante-criticou-republica-exame-madureza/> Acesso em: 1 de abril de 2025.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ASH, Timothy Garton. **Liberdade de Expressão: Dez princípios para um mundo interligado**. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2016.

CHOMSKY, Noam. **Controle da Mídia: Os Espetaculares Feitos da Propaganda**. Graphia, 2003.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade: A Leitura Moral da Constituição Americana**. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Tradução Pedro Madeira. Editora Nova Fronteira, 2011.

POPPER, Karl. **A Sociedade Aberta e Seus Inimigos**. Tradução: Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

# O PARECER DO CONSULTOR-GERAL DA REPÚBLICA DE 8 DE JANEIRO DE 1962: TELECOMUNICAÇÕES, RADIODIFUSÃO E AUTORIZAÇÃO DE EMPRESA JORNALÍSTICA ESTRANGEIRA ATUAR NO BRASIL: UMA QUESTÃO DE SOBERANIA OU DE LIBERDADE DE IMPRENSA?

Bruno Márcio da Costa Alencar

## 1 INTRODUÇÃO

O tema da produção de notícias, da radiodifusão e das telecomunicações, e de suas licenças, a pessoas estrangeiras para atuar no Brasil não é novo. Trata-se de questão atinente à soberania nacional ou à liberdade de imprensa e, portanto, à própria liberdade de expressão? Imagine você que um grupo ou conglomerado de comunicação de outro país possa, em território nacional, ditar suas tendências e listar seus interesses na programação local do rádio que você escuta ou na televisão que você vê, ou mesmo no jornal que você lê (hoje *on-line*)? Isso causa estranheza à primeira vista ou não?

A democracia e a mídia se complementam, mas há muito o que se considerar quando o assunto envolve direitos fundamentais, em especial, a liberdade de expressão e o direito de ser informado.

Desta forma, veremos neste artigo um pedido de autorização de um grande grupo de comunicação estrangeiro feito em 1961 ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil (nome dado ao nosso país pela Constituição de 1946) para atuar em território nacional. O momento político vivido àquela época e a conclusão da consulta feita ao então Consultor-Geral da República fazem parte das considerações que iluminam o tema debatido e ainda tão atual.

## 2 ASPECTOS SOCIAIS E POLÍTICOS EM 1962

Em 1961, a *Associated Press*, empresa jornalística criada em 1846, com sede em Nova Iorque, Estados Unidos, pediu ao Senhor Presidente da República do Brasil autorização para atuar como empresa jornalística em território nacional.

Em janeiro de 1962, o Presidente da República do Brasil era João Goulart. Ele havia assumido o cargo em 7 de setembro de 1961, logo após a renúncia do então presidente Jânio Quadros, em 25 de agosto daquele ano, sob um regime parlamentarista que limitava seus poderes, com Tancredo Neves sendo o seu primeiro-ministro.

O período parlamentarista no Brasil, que ocorreu em breve tempo, 1 ano e 4 meses mais precisamente, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, foi marcado por uma grande conturbação política. Esse sistema de governo foi adotado como uma solução para a crise institucional gerada pela renúncia do presidente Jânio Quadros. A posse de João Goulart, então vice-presidente de Jânio, foi questionada por setores militares e conservadores, que o viam como um político de esquerda (pois tinha sido ministro do Trabalho no Governo Getúlio Vargas entre 1953 e 1954, e tinha ido negociar com a China em missão diplomática enviada por Jânio). Para garantir sua posse, Goulart aceitou a adoção do parlamentarismo, que limitou seus poderes como presidente, transferindo parte deles para o primeiro-ministro. Esse sistema foi mantido até janeiro de 1963, quando um referendo<sup>1</sup> restaurou o presidencialismo, com 83% dos votos válidos favoráveis à mudança do sistema de governo.

O Consultor-Geral da República à época, 1962, para quem o Presidente da República João Goulart dirigiu a consulta, era Antônio Balbino de Carvalho Filho. Baiano de Barreiras, nascido em 1912. Político, ex-Deputado estadual na Bahia, ex-Deputado Federal, ex-ministro da Educação e da Saúde no Governo de Getúlio Vargas (1951-54), ex-governador da Bahia, entre os anos de 1955 e 1959. Depois de

---

<sup>1</sup> Instituída pela Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, a consulta popular de 1963 foi prevista inicialmente como plebiscito a ser realizado em 1965, mas foi antecipada e chamada de referendo pela Lei Complementar nº 2, de 16 de setembro de 1962. Fonte: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Janeiro/ha-59-anos-brasil-votou-pelo-retorno-do-presidencialismo-no-referendo-de-1963> acesso em 13 de abril de 2025.

sua passagem pela Consultoria-Geral da República, ainda foi, por um brevíssimo período, ministro da Fazenda, e, por mais tempo, ministro do Desenvolvimento. Jurista, Balbino era advogado, formado pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1932. Professor de Finanças e de Filosofia na Faculdade de Direito da Bahia. Foi ainda escritor, contribuindo para debates jurídicos e administrativos no Brasil. Personalidade, portanto, com destaque na vida social e política do Brasil, na Era de Getúlio Vargas e, posteriormente, quando foi Senador no período de 1963 a 1971, quando se afastou da vida pública. Veio a falecer em 1992.

Vigia a Constituição Federal de 1946, uma constituição eminentemente democrática. Promulgada no dia 18 de setembro de 1946, foi o marco da primeira experiência democrática do Brasil: a Quarta República, também conhecida como República Populista. Essa Constituição foi resultado de um esforço realizado na política brasileira para a implantação de um regime mais democrático, tendo em vista os horrores vividos na vigência da Constituição Polaca de 1937 (Estado Novo de Getúlio Vargas, período em que houve forte repressão, censura e uso da tortura como arma política. Portanto, uma ditadura).

A Constituição de 1946 expressou os valores liberais bastante vivos na política brasileira de então. Ela fez com que princípios democráticos fossem garantidos. O principal deles, o voto secreto. No entanto, manteve resquícios conservadores, como a proibição do voto dos analfabetos e controle do Poder estatal sobre os sindicatos.

A nova Constituição brasileira reforçou os valores da democracia e consolidou a instalação desse regime pela primeira vez no Brasil. O sistema político era representativo, com eleições para os cargos de todas as esferas federativas, quais sejam, União, estados e municípios. O Distrito Federal não tinha autonomia, sendo apenas e tão-somente considerado a capital do país (art. 26).

Ainda, na Constituição de 1946, definiu-se o mandato de cinco anos para o Presidente da República, eleito com a maioria dos votos válidos em turno único, sem direito à reeleição. Essa proibição se estendia ao cargo de governador, chefe do

Poder Executivo estadual. Os titulares dos cargos eletivos do Legislativo, deputados e senadores, ao contrário, podiam ser reeleitos. Deputados com mandato de quatro anos, e senadores permanecendo no cargo por oito anos.

A Constituição de 1946 delimitava os limites de cada um dos três poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário. Havia autonomia política para os estados, e concedia importantes Direitos Fundamentais chamados “Dos Direitos e das Garantias individuais”, como a liberdade de imprensa e de opinião, e a liberdade de associação. (art. 141).

Havia um conturbado ambiente político e social. Era diante desse estado de coisas que o país se encontrava.

### **3 O PARECER**

A consulta propriamente dita tinha o intuito de fazer instalar no Brasil sucursal de empresa jornalista estrangeira, a *Associated Press*, dos Estados Unidos da América, para, em território nacional, produzir notícias e fazer publicar seus conteúdos, bem como daqui extrair notícias e enviá-las ao exterior.

Nota-se no trecho do ofício enviado pelo Consultor-Geral da República em resposta ao Sr. Presidente da República o seguinte quanto à consulta:

**“11/1962 — 059 08-01 AGÊNCIAS NOTICIOSAS ESTRANGEIRAS — Permissão para operarem como empresas jornalísticas no país. Limite de atuação.**

Brasília, 8 de janeiro de 1962.

**Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência em resposta à consulta endereçada a esta Consultoria Geral da República. Versa a matéria sobre o entendimento constitucional, no que concerne às agências noticiosas estrangeiras, os limites das suas atuações e a permissão das mesmas operarem como empresas jornalísticas no país”.**

O Consultor-Geral da República se ampara em 2 pareceres anteriormente lançados sobre o assunto para lançar o seu entendimento: o primeiro, o Parecer n.º 153-T, de 9 de julho de 1952, da lavra do eminentíssimo ex-Consultor-Geral, Dr. Carlos

Medeiros Silva, e o segundo, o Parecer n.º D-36, de 17 de agosto de 1961, da autoria do também ex-Consultor-Geral, Professor Caio Mário da Silva Pereira.

Disse Balbino em seu parecer:

“O Dr. Carlos Medeiros Silva, no aludido trabalho, concluiu que: ‘Do exposto se verifica que a Associated Press sendo empresa cujos sócios são estrangeiros não pode operar no Brasil porque equiparada a sua atividade a das empresas jornalísticas. E, em face do preceito constitucional, somente brasileiros podem ter atuação neste assunto, quer como proprietário, quer como responsáveis pela direção da empresa. Se, admitida a abertura da filial da empresa interessada neste processo, ela iria dedicar-se, em nosso país, àquelas atividades que aos estrangeiros aqui residentes não seria lícito. O Governo estaria concedendo a uma pessoa jurídica estrangeira um tratamento mais benigno do que é permitido ao alienígena, radicado entre nós, ou a uma sociedade de que fizesse parte, apesar de aqui sediada e organizada de acordo com a lei brasileira. O absurdo é evidente. O impedimento quanto ao estabelecimento da pessoa jurídica, não impede, entretanto, que ela tenha aqui os seus correspondentes e forneça aos jornais brasileiros o material que recolhe alhures, como já foi dito.’

A idêntica conclusão chegou o Professor Caio Mário da Silva Pereira, quando afirmou que:

‘A vista destas considerações, a uma só vez, dou respostas às duas questões que se apropinquam [se aproximam], — a contida no memorando presidencial e a suscitada no processo ministerial: a) As agências distribuidoras de notícias não têm permissão para operar como empresas jornalísticas no país, podendo apenas manter correspondentes que captem e exportem noticiário nacional e recebam para distribuição, às entidades jornalísticas, noticiário estrangeiro. b) Não é de ser cassada a autorização já concedida às empresas do gênero, autorizadas a ter correspondentes e, ao revés, deve ser deferido o pedido da France Presse, que poderá ter o seu, nos termos e nos limites constantes das considerações supra.’ (Parecer D-36, de 17 de agosto de 1961).”

Diante dessas duas manifestações anteriores da Consultoria-Geral da República lançadas sobre o tema, a primeira da lavra de Carlos Medeiros da Silva, e a segunda da lavra de Caio Mario da Silva Pereira, o Consultor-Geral da República, parecerista Antônio Balbino de Carvalho Filho, entende por bem **não** discordar das conclusões anteriores, nos seguintes termos:

“Não vejo como discordar das conclusões firmadas pelos meus ilustres antecessores. Adoto-as, pelos seus jurídicos fundamentos e sugiro sejam as mesmas aplicadas em caráter

normativo na esfera administrativa federal, quando chamada esta a resolver casos congêneres e futuros”.

Vê-se que o parecerista sugeriu inclusive dar às suas conclusões, que, ao acompanhar as anteriores, se fazia a terceira manifestação oficial do Governo brasileiro no mesmo sentido, **caráter normativo** dentro da esfera administrativa federal. Leia-se, caráter vinculante dentro das instâncias do Poder Executivo federal, algo bastante similar ao que se pratica hoje, na vigência da Constituição de 1988, com os pareceres aprovados pelo Advogado-Geral da União e ratificados pelo Sr. Presidente da República, devidamente publicados no Diário Oficial da União, nos moldes previstos no art. 40, §1º, da Lei complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993:

“Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.”

O parecerista ainda teceu outras considerações, alertando para a necessidade de uma lei que dispusesse sobre o assunto (o que veio a ocorrer 5 anos depois, com a promulgação da Lei n.º 5.250, de 9 de fevereiro de 1967, que ficou conhecida como “Lei de imprensa”). Esta lei foi, posteriormente, em 2009, declarada não recepcionada pela Constituição de 1988. O STF, no julgamento da ADPF 130, rel. Min. Carlos Ayres Britto, entendeu que a referida lei ofendia o Bloco dos Direitos Fundamentais que dão conteúdo à Liberdade de Imprensa).

Deixou assente que a notícia “é um instrumento de ação psicológica”, dependendo o conceito de país, ordem pública, vida econômica e mesmo de segurança nacional. Disse o parecerista, o Consultor-Geral da República, Antônio Balbino:

“Não posso deixar, todavia, de tecer considerações complementares à matéria examinada. Evidencia-se a necessidade de ser elaborado, observados os preceitos constitucionais vigentes, diploma legal pelo qual se norteiem as atividades dos correspondentes das agências noticiosas estrangeiras em território nacional, a comercialização e distribuição de noticiário estrangeiro destinado aos jornais, rádios e televisões no Brasil e a coleta de noticiário brasileiro para sua transmissão a veículos de difusão no exterior. Trata-se de matéria de relevante interesse nacional, com implicações de várias ordens, eis que a notícia é um instrumento de ação psicológica, da qual podem depender, as mais das vezes, o conceito do país, a ordem pública, a vida econômica e a própria segurança nacional.

Cabe, portanto, ao Poder Público, zelar pelo estabelecimento de condições de distribuição do noticiário exterior e da coleta e transmissão ao mundo de noticiário nacional que melhor atendam ao interesse do país. Asseguradas todas as prerrogativas do regime democrático, tais condições devem compreender não somente as normas de comportamento a que devem os profissionais atender, mas e principalmente as garantias e facilidades de livre e credenciado acesso às fontes de informação”.

Entendeu por bem sugerir a criação de um grupo de trabalho com atribuição para estudar e elaborar um anteprojeto de lei, criando o “estatuto do correspondente estrangeiro”. E ainda explicou quais organizações da sociedade e órgãos do Estado deveriam de o grupo de trabalho participar. Veja-se o que foi dito pelo então Consultor-Geral da República:

“Sugiro, pois, a constituição de um Grupo de Trabalho ao qual deve ser atribuída a tarefa de elaborar um anteprojeto de estatuto do correspondente estrangeiro e que, ainda, regule o funcionamento de centros coletores e distribuidores de notícias para a imprensa, o rádio e a televisão. Nesse anteprojeto deverão ser atendidas as considerações, acima enunciadas e as que decorram de um exame mais acurado do problema. Este Grupo de Trabalho deverá ser integrado por um representante das entidades Associação Brasileira de Imprensa, Federação dos Jornalistas Profissionais, Consultoria Geral da República, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, Departamento dos Correios e Telégrafos, Agência Nacional e pelo Secretário de Imprensa do Presidente da República. Deverá funcionar sob a presidência deste último, com o prazo de trinta dias para a conclusão dos trabalhos.”

E assim, encerrou seu parecer:

“Este o meu pensamento sobre a consulta em causa.

Em virtude dos informes, que me convencem haver-se extraviado o original, anexo uma cópia autenticada do Parecer n.º D-36, de 17 de agosto de 1961, em referência, o qual deverá ser publicado conjuntamente a esta exposição, caso mereçam a aprovação de Vossa Excelência.”

Endereçou o Ofício n.º 11 com o seu parecer em anexo ao Exmo. Sr. Presidente da República, João Goulart, o qual com o parecer concordou, apondo o seu “Sim”, em 9 de janeiro de 1962, devidamente publicado no Diário Oficial da União, p. 263, na mesma data:

**“Of. n.º 11 NOTA: A respeito deste ofício, o Exmo. Senhor Presidente da República exarou o seguinte despacho: “Sim. 9-1-62”. O despacho e o ofício foram publicados à pág. 263 do Diário Oficial de 9-1-62.”**

Encerrou, pois, a discussão o Sr. Presidente da República com a concordância ao parecer do Consultor-Geral da República,

Antônio Balbino, deixando de autorizar a *Associated Press* a atuar como empresa jornalística no Brasil.

## 4 CONCLUSÕES

Nota-se que o tema da liberdade de imprensa, direito fundamental de outrora e de hoje, foi tratado no referido parecer, com as conclusões acima transcritas.

A Constituição Federal de 1946, reconhecida como um documento democrático, proibia o estabelecimento de empresa jornalística estrangeira em território nacional, conforme disposição expressa no art. 160:

“Art. 160 - É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como a de radiodifusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas Jurídicas, excetuados os Partidos Políticos nacionais, poderão ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros (art. 129, nºs I e II) caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e a sua orientação intelectual e administrativa.”

Essa regra visava preservar a soberania nacional e a independência editorial das empresas de comunicação no Brasil. A liberdade de imprensa, por sua vez, era garantida nos termos da Constituição de 1946, então vigente.

Note-se que hoje, com a Constituição Federal de 1988, apelidada por Ulysses Guimarães de “Constituição Cidadã”, a solução **não** seria muito diferente, com a permissão de até 30% do capital social votante da empresa jornalística ser de propriedade de estrangeiros, sem direito a gestão, conforme se lê na redação atual do art. 222 do Texto Maior:

“Art. 222. A propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 36, de 2002)

§ 1º - É vedada a participação de pessoa jurídica no capital social de empresa jornalística ou de radiodifusão, exceto a de partido político e de sociedades cujo capital pertença exclusiva e nominalmente a brasileiros.

§ 1º Em qualquer caso, **pelo menos setenta por cento do capital total e do capital votante das empresas** jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens **deverá pertencer**, direta ou indiretamente, **a brasileiros** natos ou naturalizados há mais de dez anos, **que exercerão obrigatoriamente a gestão das atividades e estabelecerão o conteúdo da programação.**"

Ao longo do tempo, portanto, quase 80 anos (entre a Constituição de 1946 e o ano de 2025, quando se escreve este artigo), pouca coisa mudou sobre o tema, tendo em vista que, inicialmente, era proibida a propriedade de empresa jornalística por estrangeiros. Hoje essa proibição se tornou permissão, mas de apenas 30% do capital social da empresa, e, desde que, esse estrangeiro não exerça a gestão das atividades, nem estabeleça o conteúdo de sua programação, de forma a manter praticamente inalterado o quadro normativo-constitucional.

Em fecho, vê-se que a soberania nacional ainda é tratada como a rainha do baile, quando o assunto é radiocomunicação (voz e dados) e telecomunicações (voz, imagem e dados, incluindo a infraestrutura de internet), dela não podendo se subtrair o ímpeto jornalístico, ainda que se trate a liberdade de expressão (e de imprensa) no rol dos direitos fundamentais, pois em jogo está a autodeterminação de todo um povo, a nação brasileira.

# BANCO DO BRASIL NOS IDOS DE 1928: ISENÇÃO DE IMPOSTOS?

Ednei Silva Teixeira<sup>1</sup>

## RESUMO

Trata-se de análise e reflexão a respeito de manifestação jurídica exarada pelo então Consultor-Geral da República, Dr. Rodrigo Octavio, voltada a responder questionamento do Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda acerca de controvérsia entre o Banco do Brasil e o Governo do Rio de Janeiro, relacionada à possível isenção de impostos sobre bens e propriedades do Banco no território estadual. Para além de retratar a matéria à época, pretende-se comentar brevemente o seu estado de coisas atual, a demonstrar a sua (in)evolução.

**Palavras-chave:** Banco do Brasil. Constituição de 1891. isenção de imposto. parecer da Consultoria-Geral da República.

## ABSTRACT

This is an analysis and reflection on a legal statement issued by the then General Counsel of the Republic, Dr. Rodrigo Octavio, aimed at answering a question from the Minister of State for Finance, related to the controversy between Banco do Brasil and the Government of Rio de Janeiro, regarding whether the Bank, in the territory of the State, would enjoy exemption from taxes on goods and properties. In addition to portraying the matter at the time, the aim is also to make comments on the current relevance of the topic, demonstrating its (in)evolution.

**Keywords:** Banco do Brasil. Constitution of 1891. tax exemption. opinion of the Office of the Attorney General.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo destaca-se pelo método empregado: pesquisa e análise de fontes históricas primárias. No caso, parecer jurídico de 1928, elaborado pelo Consultor-Geral da República, Dr. Rodrigo Octavio, voltado a responder consulta do

---

<sup>1</sup> Aluno do programa de pós-graduação do CEUB.

Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda, relacionada à controvérsia entre o Banco do Brasil e o Governo do Rio de Janeiro, especificamente sobre eventual isenção de impostos incidentes sobre bens e propriedades do Banco no território do Estado.

No primeiro tópico, apresenta-se a consulta propriamente dita, destacando a controvérsia, os fundamentos jurídicos suscitados e breves considerações a respeito do parecerista. O segundo tópico apresenta panorama do contexto histórico da época da emissão do parecer. O terceiro tópico discute, de forma detalhada, o objeto do parecer, especialmente os fundamentos jurídico-legais aplicáveis à situação, contrapondo-os ao tratamento conferido atualmente pela legislação e jurisprudência. Por fim, são apresentadas conclusões, acrescidas de uma análise crítica do autor.

## 2 A CONSULTA

Cuida-se de consulta do então Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda<sup>2</sup> de 20 de setembro de 1928 encaminhada ao Gabinete do Consultor-Geral da República, tendo por objeto a controvérsia entre o Banco do Brasil e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, a respeito da existência de isenção de impostos incidentes sobre bens e propriedades do Banco no Estado.

O cargo de Consultor-Geral da República foi criado pelo Decreto nº 967, de 2 de janeiro de 1903, também com a finalidade de responder às consultas dos ministérios, a exemplo da ora comentada. Subordinava-se ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, assumindo parte das atribuições anteriormente exercidas pelo Procurador-Geral do Ministério Público.<sup>3</sup>

O autor do parecer jurídico foi o Dr. Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes (1866-1944), então Consultor-Geral da República, nascido na cidade de Campinas (Província de São Paulo) em 11 de outubro de 1866, contando com vasta trajetória acadêmica e profissional, iniciada com a graduação em Ciências Jurídicas e Sociais

---

<sup>2</sup> Francisco Chaves de Oliveira Botelho. Curioso notar que o Ministro nasceu no Uruguai, enquanto seu pai exercia função diplomática.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/805-consultor-geral-da-republica>. Acesso em: 4 jun. 2025.

na Faculdade de Direito de São Paulo, em 1886. Exerceu cargos relevantes, como Juiz Municipal e de Órfãos do termo da Paraíba do Sul (1889), Procurador Seccional do Distrito Federal (1890), Secretário da Presidência da República no governo de Prudente de Moraes (1894-1896), Consultor-Geral da República (1911-1929), Subsecretário de Estado das Relações Exteriores (1920-1921) e Ministro do Supremo Tribunal Federal (1929-1934).

Destacou-se, ainda, como “Delegado Plenipotenciário”<sup>4</sup> do Brasil em diversas Conferências Internacionais, como as de Haia, para o Direito relativo à Letra de Câmbio (1910-1912); de Bruxelas, para o Direito Marítimo (1909-1910-1912); para a Científica Pan-Americana, de Washington (1916); da Paz, de Paris (1919), tendo assinado o Tratado de Versalhes; representante do Brasil na Primeira Assembléia da Liga das Nações, em 1920, sendo um de seus Vice-Presidentes<sup>5</sup>.

Na esfera acadêmica, participou de comissões<sup>6</sup> e conferências<sup>7</sup> internacionais, e, também, foi professor da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade do Rio de Janeiro desde 1896, obtendo os títulos de Doutor Honoris Causa das Universidades do México, La Plata, Buenos Aires, Lima, Arequipa e Havana. Lembrando, ainda, a função de árbitro em Tribunais Internacionais de Reclamações<sup>8</sup>.

Para além de jurista, Dr. Rodrigo Octavio foi um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras, ocupando a cadeira nº 11 (1897).

Importante destacar a menção inicial no opinativo da concordância plena do Consultor-Geral da República com os pareceres do Consultor Jurídico do Banco, o Dr. João Xavier Carvalho de Mendonça — renomado tratadista do Direito Comercial.

---

<sup>4</sup> “Diz-se de ou agente diplomático com plenos poderes do seu governo junto de um governo estrangeiro.” Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/plenipotenci%C3%A1rio>. Acesso em: 4 jun. 2025.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=127>. Acesso em: 4 jun. 2025.

<sup>6</sup> Foi membro da Comissão Internacional de Jurisconsultos Americanos, reunida no Rio de Janeiro (1927), e Presidente da Secção de Direito Internacional Privado.

<sup>7</sup> Conferências nas Universidades de Paris (1914 e 1930), Roma (1930), Varsóvia (1930) e Montevidéu (1936) e um Curso sobre "Os Selvagens Americanos Perante o Direito", na Academia de Direito Internacional de Haia.

<sup>8</sup> Tribunais Internacionais de Reclamações entre México e Estados Unidos, México e França, México e Alemanha, sendo membro das Comissões Arbitrais Permanentes entre Chile e Suécia, Itália e Chile, Itália e Colômbia.

Segundo consta da publicação “Banco do Brasil – Consultoria Jurídica – Ensaios históricos (1922-2002)”, Carvalho de Mendonça<sup>10</sup> ocupou o cargo de Consultor Jurídico da instituição bancária em meados de 1922.

### 3 O CONTEXTO HISTÓRICO

Para compreensão do opinativo em análise é imperativo verificar o contexto histórico em que foi elaborado, sobretudo como o ordenamento jurídico à época se apresentava em relação ao assunto submetido pelo Ministro de Estado ao Consultor Geral.

No cenário internacional ainda se sentiam os efeitos da Primeira Guerra Mundial, com países como França e Reino Unido enfrentando dívidas pós-guerra. Destacam-se também eventos como: o (i) “Pacto Kellogg-Brian” (agosto de 1928) – acordo internacional assinado por 62 países para renunciar à guerra como instrumento de política externa; a (ii) consolidação do Stalinismo – início do Primeiro Plano Quinquenal na URSS, marcando a coletivização da agricultura e industrialização acelerada; e a (iii) continuação do “Roaring Twenties”<sup>11</sup>, com *boom* da bolsa de valores americana (pré-1929) e expansão do consumismo.

Apesar da euforia econômica, (iv) sinais de superprodução e especulação antecipavam a Grande Depressão de 1929; (v) presencia-se crescimento industrial em países como Argentina e Brasil, embora marcado por desigualdades sociais; (vi) o “Ato de Representação do Povo do Reino Unido” é aprovado em 2 de julho de 1928, garantindo o voto a todas as pessoas que fossem maiores de 21 anos, inclusive

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/12638150/banco-do-brasil-consultoria-juridica-ensaios-historicos>. Acesso em: 4 jun. 2025.

<sup>10</sup> “Carvalho de Mendonça nasceu em Recife em 24 de setembro de 1861. Pretendia estudar medicina, porém por causa de problemas no calendário escolar, frequentou a Faculdade de Direito no Recife, na qual se formou. Foi contemporâneo de Urbano Santos e de Clóvis Beviláqua, de quem foi muito amigo. Foi promotor no interior do Ceará, Juiz em Santos, no estado de São Paulo, professor interino em São Paulo e renomado advogado.” (in GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; FERRAZ, Daniel Amin. *A cláusula de interdição de concorrência no direito brasileiro e sua fundamentação histórica: o caso da Companhia dos Tecidos de Juta (1914)*. Notas sobre seus reflexos normativos, doutrinários e jurisprudenciais. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 3, 2016 p. 156-176)

<sup>11</sup> Os *Roaring Twenties* (“ruidosos anos 20”) foram um período de efervescência econômica e cultural dos EUA pós-Primeira Guerra.

as mulheres<sup>12</sup>; (vii) descoberta da penicilina por Alexander Fleming, no Hospital St. Mary em Londres, em 22 de setembro de 1928, revolucionando a medicina; (viii) Jogos Olímpicos de Amsterdã, marcado pela primeira participação da Alemanha desde a Primeira Guerra; (ix) apresentação do “Relatório Motilal Nehru” que propunha uma série de reformas constitucionais para a Índia, sobretudo a sua independência em relação ao Reino Unido; (x) ascensão de autoritarismos, em decorrência de polarização política na Europa e Ásia, pavimentando caminho para conflitos futuros (ex.: fascismo); dentre tantos outros acontecimentos históricos relevantes.

No Brasil, ainda sob o manto do período da República Velha (1889-1930) — marcado pela hegemonia das oligarquias cafeeiras e pela “política do café com leite” (alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais) —, a presidência do paulista Washington Luís (1926-1930) priorizava obras de infraestrutura (cujo lema era “Governar é abrir estradas”) e estabilidade econômica, ao mesmo tempo em que havia crescente insatisfação de estados periféricos (Rio Grande do Sul e Bahia) com a centralização do poder nas mãos de São Paulo e Minas Gerais.

A economia era fortemente dependente do café (considerado o principal produto de exportação) e apresentava industrialização ainda incipiente (expansão de fábricas têxteis e de alimentos em São Paulo impulsionada pela imigração).

A estrutura social era elitista (grande desigualdade entre a oligarquia rural e a população pobre), a urbanização crescente (êxodo rural) e altas taxas de analfabetismo, sem prejuízo do impacto causado pela Semana de Arte Moderna de 1922 (com figuras emblemáticas como Mário de Andrade e Oswald de Andrade, que promoveram rupturas culturais).

Sob o aspecto jurídico-normativo, vigia a Constituição de 1891, que instituiu o regime republicano e o sistema presidencialista e federalista, em substituição à monarquia constitucional de 1824, destacando-se: (i) *separação de poderes* (Legislativo, Executivo e Judiciário) e *abolição do poder moderador do império*, (ii)

---

<sup>12</sup> ZANIBONI, Juliana. *O impacto dos movimentos sufragistas no Reino Unido e nos Estados Unidos da América*. Revista O Cosmopolítico, v. 5, n. 2, dezembro de 2018.

*Estado laico* (o catolicismo não seria mais considerado religião oficial), (iii) *direitos individuais como habeas corpus e eleições diretas* (excluindo a participação de mulheres e analfabetos), (iv) *controle difuso de constitucionalidade* etc.

A propósito das normas de regência relacionadas à questão objeto do opinativo, convém apresentar as seguintes premissas: (i) apesar da criação do Banco do Brasil datar de 1808, não há qualquer menção de sociedades de economia mista na Constituição de 1891<sup>13</sup>; (ii) no âmbito infraconstitucional e infralegal vigiam e incidiam às sociedades de economia mista o Código Comercial de 1850 (Lei nº 556/1850), a Lei nº 1.083/1860<sup>14</sup> (e seu decreto regulamentador – Decreto nº 2.679/1860), a Lei nº 3.150/1882<sup>15</sup> (e seu decreto regulamentador – Decreto nº 8.821/1882), o Decreto nº 1.455/1905 (aprovação do Estatuto do Banco do Brasil) e a Lei nº 3.213/1916<sup>16</sup>, dentre outras; e (iii) ao que tudo indica, à época, chamava-se isenção aquilo que atualmente se refere à imunidade tributária (lembrando que esta última aparece a partir da Constituição de 1946).

## 4 OBJETO DO PARECER VS. ATUALIDADE

De partida, curiosa a forma simples, concisa e objetiva do opinativo – sem mencionar fontes doutrinárias –, bem como a apresentação da conclusão logo no início, dado que, usual e atualmente, costuma-se indicá-la somente ao final do parecer.

O Banco do Brasil, subsidiado por manifestações jurídicas do Consultor Jurídico João Xavier Carvalho de Mendonça, fundamentou sua pretensão de isenção tributária no art. 5º<sup>17</sup> do Decreto Legislativo nº 3.213, de 30 de dezembro de 1916,

---

<sup>13</sup> De todo modo, o artigo 10 da Constituição de 1891 consta como um dos fundamentos normativos do Parecer do Consultor-Geral da República.

<sup>14</sup> “Contendo providencias sobre os Bancos de emissão, meio circulante e diversas Companhias e Sociedades”.

<sup>15</sup> “Regula o estabelecimento de companhias e sociedades anonymas”.

<sup>16</sup> “Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brazil para o exercício de 1917”.

<sup>17</sup> “Art. 5º O Banco do Brazil e suas agencias constituem serviço Federal e estão isentos de todo e qualquer imposto estadual e municipal.”

que o considerava como “serviço federal” e, por conseguinte, isento de impostos estaduais e municipais, nos termos do art. 10<sup>18</sup> da Constituição Federal de 1891.

O Estado do Rio de Janeiro contestou, alegando que a ausência de reprodução do teor do art. 5º do Decreto Legislativo nº 3.213/1916 nas normas orçamentárias posteriores à 1918 implicaria na presunção de sua inexistência (ou revogação tácita).

O Consultor-Geral da República fundamenta seu posicionamento favorável à tese do Banco do Brasil, nos seguintes termos: 1º – a inserção de disposições permanentes nas leis orçamentárias anuais era prática usual e legal, dado que leis da espécie obedeciam ao mesmo processo legislativo das demais; 2º – acórdão do Supremo Tribunal Federal de 25 de outubro de 1913 reconheceu a validade desses dispositivos; 3º – o art. 71<sup>19</sup> da Lei Orçamentária nº 3.446, de 31 de dezembro de 1917 e o art. 61<sup>20</sup> da Lei Orçamentária nº 3.644, de 31 de dezembro de 1918, determinaram que o Executivo consolidasse todas as disposições de caráter permanente previstas nas leis orçamentárias, que, não tendo sido revogadas, versem sobre interesse público da União, restando no art. 1021 dessa consolidação que o “Banco do Brasil e suas agências constituem serviço federal e estão isentos de todo e qualquer imposto estadual e municipal”; e 4º – comprovou-se, ainda, a legalidade e eficácia do dispositivo pelo fato de ter sido aplicado em contrato celebrado entre o Banco do Brasil e o Governo em 1923 (posteriormente à previsão da lei orçamentária de 1918).

---

<sup>18</sup> “Art. 10 - É proibido aos Estados tributar bens e rendas federais ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.”

<sup>19</sup> “Art. 71. O Poder Executivo fará organizar a consolidação de todas as disposições da caráter permanente insertas em leis anuais de orçamento, que, não tendo sido revogadas, digam respeito ao interesse público da União Federal; serão excluídas todas as que contenham autorização, não realizada oportunamente, para a reforma da legislação fiscal ou de repartições e serviços, assim como para aumento de vencimentos ou outras remunerações, igualmente excluídas as que tenham caráter individual e as que, directa ou indirectamente e com ou sem condições, autorizem a concessão de quaisquer privilégios, favores ou vantagens.”

<sup>20</sup> “Art. 61. O Poder Executivo fará organizar a consolidação de todas as disposições de caráter permanente insertas em leis anuais de orçamento, que, não tendo sido revogadas, digam respeito ao interesse público da União Federal; serão excluídas todas as que contenham autorização, não realizada oportunamente, para a reforma da legislação fiscal ou de repartições e serviços, assim como para aumento de vencimentos ou outras remunerações, igualmente excluídas as que tenham caráter individual e as que, directa ou indirectamente e com ou sem condições, autorizem a concessão de quaisquer privilégios, favores ou vantagens.”

A conclusão do parecer foi pela isenção fiscal “geral e compreensiva de tudo o que se refere à vida do Banco, e assim abrange, não só os seus atos, como os seus bens”, por considerar que legalmente o Banco do Brasil é reconhecido como “serviço federal”.

Conquanto no opinativo conste como fundamento da isenção o art. 5º do Decreto Legislativo nº 3.213/1916, por ocasião da consulta atual a essa norma no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, interessante notar sua indicação como lei e não como decreto legislativo.

Percebe-se, ainda, que isenções da espécie perduraram para além da época em que emitido o parecer jurídico em comento, como demonstra Acórdão proferido pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 5.943-MG (Recorrente: Banco do Brasil; Recorrido: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte), em 16 de outubro de 1944.

*In casu*, houve provimento parcial do RE interposto pelo Banco do Brasil reconhecendo-se ao recorrente a isenção de impostos federais e estaduais pela vedação constitucional de tributação recíproca entre os entes federados de bens, rendas e serviços (art. 32, alínea “c”<sup>21</sup>, da Constituição de 1937) e em razão de os serviços do Banco do Brasil deterem caráter de serviço público de natureza federal. Daí não poderem ser tributados pelos municípios.

Dos votos favoráveis à isenção, colaciona-se o do Ministro Castro Nunes, a saber:

“[...] tenho voto conhecido no sentido de que o Banco do Brasil constitue uma exceção: é um estabelecimento *suí generis*, não é uma sociedade de economia mista como qualquer outra, é um departamento da administração financeira da União.

Há, pois, que distinguir na aplicação dos textos. O Banco do Brasil é uma sucursal do Tesouro, realizando operações que vão além do âmbito bancário, funções oficiais que desempenha como órgão da administração financeira do país.

---

<sup>21</sup> “É vedado à União, aos estados e aos municípios: [...] c) tributar bens, rendas e serviços uns dos outros.”

[...]. Entendo que o Banco do Brasil goza das isenções da União, desde que expressas em lei. Existe uma lei de abril de 1934 que concede a essa instituição isenção dos impostos federais e estaduais, mas não reconhece a isenção das taxas. Desta forma, não dou a isenção das taxas; porque não daria à própria União; mas dou a isenção concernente aos impostos.”

Por sua vez, segue um dos votos vencidos, o do Ministro Barros Barreto, a saber:

“Não ampara o recorrente o disposto no art. 32, letra c, da Constituição de 1937, nem se pode invocar isenção fiscal, por isso que, na hipótese, não trata da cobrança de impostos ou taxas relativos aos serviços do Banco, isto é, sobre as suas operações bancárias, mas, referentes ao prédio e terreno onde funciona a sua agência, e sujeito, portanto, à tributação por parte do Estado ou do Município. E, ademais – segundo princípio fundamental de direito – toda e qualquer isenção há de ser interpretada restritivamente.”

Interessante notar que a demanda envolvia também isenção de taxas, a respeito das quais o STF não reconheceu isenção; por isso do provimento parcial do recurso.

Mediante esse acórdão o STF, por maioria de votos (3 a 2), deu provimento parcial ao recurso extraordinário do Banco do Brasil, isentando-o da cobrança de IPTU e negando provimento no que se refere à cobrança de taxas, em larga medida, pelos mesmos fundamentos jurídicos utilizados no parecer do Consultor-Geral da República de 1928, a despeito de previsões normativas diferentes.

Atualmente, sociedades de economia mista, especialmente as exploradoras de atividade econômica como o Banco do Brasil, não são isentas de tributos nos moldes apresentados no opinativo do Consultor-Geral da República, equiparando-se às demais empresas privadas para fins tributários, por força do inciso II, §1º, do artigo 173, da Constituição Federal de 1988<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...].

A despeito disso e da unificação dos regimes das empresas estatais prestadoras de serviços e exploradoras de atividade econômica através da Lei nº 13.303/2016 (“Lei das Estatais”), ainda assim o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo imunidade tributária recíproca (art. 150, VI, “a”, da CF/1988) às estatais prestadoras de monopólio ou serviços públicos em regime de exclusividade.

## 5 CONCLUSÕES

A análise empreendida recorda aos juristas a importância da pesquisa baseada em fontes primárias, revelando aspectos originais que permeiam a questão em estudo. Tal abordagem enriquece a pesquisa científica e valoriza o pesquisador, cujo ponto de partida é a “pedra bruta”, a ser lapidada com esforço hermenêutico autêntico e menor influência de interpretações de terceiros.

O manejo dessa metodologia científica ainda é incipiente nas Ciências Jurídicas, sendo mais comum o recurso a descrições históricas extraídas de obras de outros autores. Essas reproduções de interpretações prévias carecem da riqueza e espontaneidade do contato direto com a fonte primária.

Destaca-se o trabalho de pesquisadores como Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, a demonstrar a relevância da metodologia de investigação e análise de fontes históricas primárias, incentivando alunos, pares e a comunidade jurídica a se valerem dessas valiosas fontes de pesquisa.

A análise sob essa perspectiva proporciona maior reflexão a respeito da (in)evolução de determinado instituto ou matéria jurídica, permitindo ao pesquisador conhecer as razões que a ensejaram, por vezes ditas diretamente pelos envolvidos à época.

Assim como possibilita conhecer a biografia e bibliografia, até mesmo dos protagonistas e coadjuvantes da gênese do objeto de estudo, e, ainda, de autores contemporâneos à sua ocorrência, viabilizando compreensão mais abrangente.

---

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.”

A análise do parecer emitido pelo Consultor-Geral da República em 1928 evidencia a relevância do estudo de fontes históricas primárias para a compreensão das origens e da evolução dos institutos jurídicos. O caso do Banco do Brasil e a controvérsia sobre sua isenção tributária ilustram como, em determinado contexto normativo, a instituição foi reconhecida como serviço federal e, por isso, beneficiária de isenção de impostos estaduais e municipais. Tal entendimento, fundamentado em dispositivos legais e reiterado por decisões judiciais à época, revela uma lógica de proteção das atividades federais contra a tributação por entes subnacionais.

Entretanto, a evolução legislativa e jurisprudencial brasileira alterou significativamente esse cenário. Com o amadurecimento do conceito de sociedade de economia mista e a consolidação do princípio da livre concorrência, o tratamento tributário dessas entidades passou a se equiparar ao das empresas privadas, especialmente quando exploram atividade econômica. A análise comparativa entre o parecer de 1928 e a legislação atual demonstra uma clara mudança de paradigma, afastando a isenção ampla outrora conferida ao Banco do Brasil.

O estudo reforça a importância da pesquisa em fontes primárias para o desenvolvimento do pensamento jurídico crítico e autônomo. O exame direto de documentos históricos permite não apenas resgatar a gênese das soluções jurídicas, mas também problematizar sua adequação e evolução diante das demandas contemporâneas. A trajetória do tema da isenção tributária do Banco do Brasil serve como exemplo da necessidade constante de revisão e atualização dos institutos jurídicos, à luz das transformações sociais, econômicas e normativas do país.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. *Constituição de 1891*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. *Constituição de 1934*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. *Constituição de 1988*. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>.

Acesso em: 30 abr. 2025.

BALEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras: 1891. Coleção Constituições Brasileiras. V. 2. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Natureza do BB justifica sua imunidade tributária, diz parecer de 1928*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-nov-19/passado-limponatureza-bb-justifica-imunidade-tributaria-parecer-1928/>. Acesso em: 20 abr. 2025.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; FERRAZ, Daniel Amin. *A cláusula de interdição de concorrência no direito brasileiro e sua fundamentação histórica: o caso da Companhia dos Tecidos de Juta (1914)*. Notas sobre seus reflexos normativos, doutrinários e jurisprudenciais. Rev. Bras. Polít. Públicas (Online), Brasília, v. 6, nº 3, 2016 p. 156-176.

ZANIBONI, Juliana. *O impacto dos movimentos sufragistas no Reino Unido e nos Estados Unidos da América*. Revista O Cosmopolítico, v. 5, n. 2, dezembro de 2018.

# O HASTEAMENTO DAS BANDEIRAS DA MONARQUIA PORTUGUESA EM 1911

Emilly Isadora Rocha Reimann

Em 1911, diante de um debate sobre a legalidade e juridicidade do hasteamento de bandeiras de uma extinta forma de governo - a Mornarquia de Portugal - o então parecerista, Consultor Geral da República, Tristão de Alencar Araripe Júnior (1848-1911), se encontrou frente a ponderação entre os valores da liberdade de pensamento - contemporaneamente abordado como liberdade de expressão - e defesas constitucionais da legitimidade da recém proclamada República (1910).

Quanto ao parecerista, dificilmente se poderia imaginar figura mais talhada para o encargo. O saudoso Tristão de Alencar Araripe Júnior destacou-se não apenas como advogado, mas também como crítico literário e escritor de renome. Formado pela tradicional Faculdade de Direito do Recife, conviveu de perto com expoentes intelectuais de sua geração, como Tobias Barreto e Guimarães Júnior, além de ser primo legítimo do romancista José de Alencar. Inserido nesse ambiente fecundo de debates jurídicos, filosóficos e literários, Araripe Júnior desenvolveu-se sob o signo do pensamento crítico e da ponderação entre valores morais e jurídicos — atributos que se revelaram de inestimável valia para a solução da controvérsia que lhe foi submetida.



Todos esses predicados, desaguam em posição de destaque no cenário jurídico nacional, exercendo o cargo de Consultor Geral da República, função precursora da atual Advocacia-Geral da União. Por fim, sua formação acadêmica e experiência prática conferiram-lhe reconhecimento como hermeneuta das questões jurídicas mais complexas enfrentadas pelo nascente regime republicano brasileiro.

O parecer, por sua vez, emerge em momento particularmente sensível das relações luso-brasileiras. A Revolução Republicana de 5 de outubro de 1910 havia derrubado a monarquia constitucional portuguesa, instaurando a Primeira República Portuguesa sob a liderança de Teófilo Braga. Este evento político gerou profundas divisões na sociedade portuguesa, especialmente entre os emigrantes estabelecidos no Brasil, onde significativa parcela da comunidade lusa mantinha vínculos afetivos e ideológicos com o regime monárquico deposto.

A situação revelava-se especialmente delicada na Bahia, estado com expressiva população portuguesa, onde manifestações de nostalgia monárquica através do hasteamento de bandeiras do antigo regime suscitaram questões diplomáticas complexas. O governo brasileiro, ainda consolidando suas próprias instituições republicanas, deparava-se com o desafio de equilibrar princípios de liberdade individual, relações diplomáticas cordiais com Portugal e manutenção da ordem pública.

Neste contexto, o Consultor-Geral da República dirige-se ao Ministro da Justiça em resposta ao Aviso Ministerial n. 517, que solicitou parecer acerca das manifestações de cidadãos portugueses domiciliados na Bahia, os quais, apesar da recente instauração da República em Portugal, insistiam em hastejar o pavilhão da extinta monarquia lusitana.

Araripe Júnior considerou que o ato dos referidos indivíduos "*constitui violação do princípio, consagrado em direito internacional, de estrito respeito à*



*personalidade política dos estados legitimamente constituídos e reconhecidos*", estabelecendo que compete ao governo brasileiro "*não permitir semelhantes práticas, desde que elas tomarem a feição intencional e ofensiva da soberania*".

O consultor estabelece distinção fundamental entre modalidades de manifestação, observando que "arvorar a bandeira de um regime extinto em passeatas pelas ruas ou em manifestações ruidosas de caráter popular contra o governo de um país amigo, não pode ser admitido em boa razão", diferenciando-as daquelas que figuram "em casas particulares como simples atestado de coerência daqueles que não aderiram à nova ordem das coisas".

O parecerista demonstra preocupação com a preservação dos direitos individuais, advertindo que se deve "verificar a forma precisa dos atos" para que "a repressão não se converta numa violação da liberdade de pensamento, nem ultrapasse os limites constitucionais".

Assim, pode-se interpretar que o documento consagra três critérios fundamentais para avaliação de manifestações simbólicas: primeiro, a natureza pública ou privada da expressão; segundo, a intencionalidade ofensiva ou meramente nostálgica; terceiro, o caráter sistemático ou esporádico da manifestação.

Por fim, o parecer estabelece graduação de responsabilidades estatais, determinando que quando manifestações ocorrem em "edifícios que funcionem clubes ou associações destinadas a propaganda restauradora", incumbe à polícia "o dever de, pelo menos, advertir, se não coibir fatos ostensivamente hostis ao governo dos estados conosco relacionados".

Assim, recomendou que o Governo adotasse prudência, reprimindo atos públicos de caráter ofensivo à República Portuguesa, mas evitando excessos contra manifestações restritas ao âmbito privado.

A argumentação revela compreensão sofisticada dos princípios de direito internacional então vigentes, particularmente o reconhecimento da personalidade política dos Estados e o dever de respeito mútuo entre nações. O consultor demonstra sensibilidade constitucional ao advertir contra excessos repressivos que

pudessem configurar violação da liberdade de pensamento, evidenciando preocupação com a preservação de direitos fundamentais mesmo em contexto de tensão diplomática.

Os fundamentos estabelecidos no parecer de Araripe Júnior sobre manifestações simbólicas de regimes extintos adquirem nova dimensão quando transportados para o ambiente do Congresso Nacional brasileiro contemporâneo. A eventual exibição de símbolos monárquicos no parlamento suscita questões constitucionais complexas que transcendem as considerações diplomáticas originais do documento de 1911.

Por conseguinte, exemplo eloquente da atualidade da questão é a atuação do movimento monarquista no Congresso Nacional, sob a liderança do Deputado Luiz Philippe de Orléans e Bragança, descendente do último imperador do Brasil, Dom Pedro II, e figura central da chamada “Bancada Monarquista”, composta majoritariamente por parlamentares identificados com a direita ultraconservadora. Diante disso, impõe-se a indagação: se já em 1911 Araripe Júnior considerou problemática a admissão de manifestações favoráveis a uma monarquia recentemente extinta, em contexto de delicadas relações diplomáticas, como avaliaria ele o cenário contemporâneo, no qual tais símbolos são ostentados no seio das próprias instituições republicanas brasileiras?

Todavia, diferentemente da situação enfrentada no século XX, onde predominavam preocupações de ordem diplomática internacional, o hasteamento de bandeiras monárquicas no Congresso Nacional envolve primordialmente questões de direito constitucional interno. O parlamentar que eventualmente exiba tais símbolos não manifesta oposição a governo estrangeiro, mas expressa posicionamento ideológico sobre a forma de Estado brasileira, constitucionalmente definida como republicana desde 1889.

O art. 1º da Constituição Federal estabelece que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito". Esta disposição não apenas

define a forma republicana, mas a qualifica como cláusula pétreia implícita, protegida contra alterações pelo artigo 60, §4º, I, que preserva "a forma federativa de Estado".

A tensão identificada por Araripe Júnior entre liberdade individual e responsabilidade institucional manifesta-se com particular intensidade no ambiente parlamentar. Os congressistas gozam de prerrogativas constitucionais específicas, incluindo a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos, conforme estabelece o art. 53 da Constituição Federal.

Entretanto, esta proteção não confere licença irrestrita para manifestações incompatíveis com o regime constitucional. A imunidade parlamentar protege o exercício da função legislativa, mas não constitui carta branca para ataques ao regime democrático, limite que deve ser atentamente observado.

O Congresso Nacional, como instituição fundamental da República, possui responsabilidade particular na preservação dos valores constitucionais. A Mesa Diretora de cada Casa legislativa detém competência para manter a ordem e o decoro parlamentar, conforme estabelecem os respectivos regimentos internos.

Manifestações simbólicas favoráveis ao retorno da monarquia no ambiente parlamentar configurariam contradição institucional similar àquela identificada por Araripe Júnior no caso das associações de propaganda restauradora. O parlamentar, investido de mandato republicano, assumiria postura incompatível com a legitimidade de sua própria investidura.

Se, no início do século XX, o dilema residia em evitar ofensas diplomáticas a um Estado estrangeiro, hoje a controvérsia repousa no desafio interno de compatibilizar imunidade parlamentar e liberdade de expressão com a cláusula pétrea da forma republicana de governo. Nesse cenário, permanece atual a advertência do consultor: manifestações individuais e nostálgicas podem ser toleradas, mas atos institucionais que desafiam a legitimidade do regime estabelecido configuram uma contradição insustentável.

Assim, a lição do consultor não se limita ao passado: ela nos recorda que o Estado democrático deve equilibrar tolerância e firmeza, assegurando a pluralidade

ideológica sem admitir, sob o manto da liberdade, ataques simbólicos à ordem constitucional que sustenta a própria legitimidade das instituições republicanas.

A preservação da democracia constitucional exige vigilância constante contra tentativas de subversão que utilizem os próprios instrumentos democráticos para corrosão das bases do regime. O legado doutrinário do parecerista fornece instrumentos hermenêuticos essenciais para enfrentamento destes desafios, demonstrando que a defesa da Constituição requer equilíbrio entre tolerância democrática e preservação dos valores fundamentais da República.

# **ANÁLISE DO PARECER EXARADO PELA ANTIGA CONSULTORIA GERAL DA REPÚBLICA INTITULADO “ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES REMUNERADAS: CAPITÃO DE FRAGATA E PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO (1933)”**

*ANALYSIS OF THE OPINION ISSUED BY THE  
FORMER GENERAL COUNSEL OF THE  
REPUBLIC ENTITLED “ACCUMULATION OF  
REMUNERATED FUNCTIONS: FRIGATE  
CAPTAIN AND LAW SCHOOL PROFESSOR  
(1933)”*

Hélcio Pires de Mendonça Júnior<sup>1</sup>

## **RESUMO**

A presente exposição visa fazer uma análise do parecer exarado pela antiga Consultoria Geral da República que trata da acumulação de funções remuneradas de Capitão de Fragata e Professor da Faculdade de Direito. O Parecer de autoria do Consultor Carlos Maximiliano buscava analisar, sob o aspecto jurídico e legal em 1933, a possibilidade de cumulação dos cargos de Oficial da Marinha e Professor Universitário. A presente análise busca fazer um apanhado do contexto histórico, abordar o perfil do Consultor Parecerista e comparar a controvérsia jurídica

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília (CEUB). Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especializado em Direito Administrativo pelo Instituto Pedagógico de Minas Gerais (IPEDIG) e Direito Militar (Castelo Branco). Tenente-Coronel do Exército formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Assessor de Apoio para Assuntos Jurídicos da Secretaria de Economia e Finanças do Exército (SEF). Email: helcio.pires@eb.mil.br

apreciada com o Direito Contemporâneo, concluindo sobre possíveis inovações ou manutenções das regras debatidas.

**Palavras-chave:** Consultoria Geral da República, acumulação de cargos públicos, legalidade.

## ABSTRACT

The purpose of this presentation is to analyze the opinion issued by the former General Consultancy of the Republic, which deals with the accumulation of remunerated positions of Frigate Captain and Professor at the Faculty of Law. The opinion, authored by Consultant Carlos Maximiliano, sought to analyze, from a legal and juridical point of view, in 1933, the possibility of accumulating the positions of naval officer and university professor. This analysis seeks to provide an overview of the historical context, address the profile of the Consultant and compare the legal controversy with contemporary law, concluding on possible innovations or maintenance of the rules debated.

**Keywords:** General Counsel of the Republic, accumulation of public positions, legality.

## 1 INTRODUÇÃO

A Consultoria-Geral da República, criada pelo Decreto 967, de 2 de janeiro de 1903, expedido pelo então Presidente da República, Rodrigues Alves, funcionou até 1993, sendo substituída pela atual Advocacia Geral da União (AGU). Algumas competências e prerrogativas da antiga Consultoria-Geral da República foram absorvidas pela atual Consultoria-Geral da União (CGU). (Godoy, 2014)

Para tanto, o presente excerto pretende fazer uma breve análise do parecer exarado pela antiga Consultoria-Geral da República, de 29 de abril de 1933, tendo como Consultor responsável o Jurista Carlos Maximiliano. Trata-se de manifestação quanto a possibilidade de cumulação de remuneração de cargos públicos, sendo o primeiro de Capitão de Fragata da Armada (Marinha do Brasil) e o segundo de Professor da Faculdade de Direito.

Inicialmente, será apresentado de maneira sucinta a controvérsia e o entendimento sustentado pelo Consultor Jurídico, para se adentrar no contexto histórico do Brasil na data do aludido Parecer, de forma a evitar anacronismos

quanto à interpretação que se possa dar ao tema. Em seguida, será procedida uma comparação da legislação vigente à época, no que tange ao objeto debatido e o direito posto contemporâneo, proporcionando uma conclusão quanto à evolução do tema ou mesmo um possível cenário de modernidade jurídica sobre a dúvida perquirida, ainda na década de trinta. Portanto, adota-se uma metodologia hipotético dedutiva.

## 2 A CONSULTA

Em 12 de janeiro de 1933, o Gabinete Presidencial requereu manifestação jurídica quanto a possibilidade de acumulação de funções remuneradas pelo Dr Júlio Porto Carrero, Capitão de Fragata, Médico e Professor de Medicina Legal da Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro<sup>2</sup>.

Por ocasião da apreciação, entendeu o Consultor Jurídico, Dr Carlos Maximiliano, que, embora a Constituição de 1891 não amparasse o pleito do requerente, o texto foi modificado pelo Governo Provisório. Os Decretos 19576, de 8 de janeiro de 1931 e o Decreto 19949, de 2 de maio do mesmo ano, amparavam a cumulação de funções congêneres, desde que caracterizada a compatibilidade de horários. O Consultor rechaça ainda, a ideia de que seria inviável a harmonização das funções, advogando que o Dr Porto Carrero não era desidioso em suas funções na Armada, em virtude de ter obtido promoções e nem pouco zeloso na atividade de cátedra, onde era conhecido como professor competente, assíduo e exigente.

Assim, conclui Carlos Maximiliano pela possibilidade de cumulação das duas funções. Sobre o Consultor, cumpre arremeter que Carlos Maximiliano atuou como Advogado (1898-1914 e 1918-1934), Deputado Federal (1911-1914 e 1919 a 1923), Ministro da Justiça e Negócios Interiores (1914-1918), Deputado da Assembleia Nacional Constituinte (1933-1934), Procurador Geral da República (1934-1936), Ministro da Corte Suprema (nomeado em 1936, aposentado em 1941) e estava

---

<sup>2</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Acumulação de Funções Remuneradas. Capitão de Fragata e Professor da Faculdade de Direito-1933*. In GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Projeto: A História do Brasil contada pela Advocacia Pública Consultiva. 2014, p. 264.

atuando como Consultor Geral da República (1932-1934), quando exarou a manifestação em análise.

### 3 CONTEXTO HISTÓRICO

Em 29 de abril de 1933, data de emissão do parecer em apreço, o Brasil estava sob a primeira fase da chamada Era Vargas, fase do Governo Provisório (1930-1934)<sup>3</sup>, ou seja, pós Revolução de 1930 e antes da promulgação da Constituição de 1934, em 16 de julho daquele ano.

A Revolução de 1930 depôs o Presidente Washington Luís, impedindo a posse de Júlio Prestes, sendo Getúlio Vargas nomeado chefe do Governo Provisório. Vargas havia sido o candidato derrotado na eleição presidencial de 1930. Contudo, congraçou forças políticas civis e militares, e partindo do Rio Grande do Sul, atingiu a capital da República. (Oliveira, 2019)

Após a consolidação do Governo Provisório, foram criados os Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho, Indústria e Comércio. O Congresso foi fechado, assim como as Assembleias Estaduais e Municipais e os Governadores do Estados, com exceção de Minas Gerais, foram depostos e a Constituição de 1891, revogada. (Oliveira, 2019).

Dessa forma, o Governo Provisório passou a editar Decretos, muitos deles contradizendo mandamentos da Constituição de 1891, a exemplo dos decretos que fundamentaram a sustentação do Consultor Geral Carlos Maximiliano, ora estudada.

As transformações nas relações de Vargas com as Forças Armadas foram marcadas por diversas rebeliões, sendo sempre contidas com o Princípio da Hierarquia, de forma que as Forças Armadas viriam a ser fiadoras do Golpe de 1937. Mais um traço de contexto político que poderá ter influenciado o Parecer favorável ao Capitão de Fragata Porto Carrero.

---

<sup>3</sup> A Era Vargas compreende o governo de Getúlio Vargas no Brasil de 1930 a 1945, é geralmente dividida em três fases: Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945)

Havia um ambiente aspiratório à uma nova Carta Constitucional, que deflagrou os levantes de 1932. A tentativa de consolidação das mudanças advindas de 1930 se dariam com a promulgação da nova Constituição em 1934 (Bueno, 2020).

#### **4 COMPARAÇÃO DO PARECER EXARADO E O CONTEXTO ATUAL**

Conforme asseverado no tópico anterior, uma das ações de Vargas após a assunção do poder em 1930 é a revogação da Constituição de 1891, marcando o fim da chamada República Velha, que perdurou de 1889 a 1930. Dessa forma, o Governo Provisório, utilizou como uma de suas principais ferramentas de governabilidade a edição de Decretos.

Para tanto, a considerar o caso em estudo, qual seja, a cumulação das funções de Capitão de Fragata e Professor da Faculdade de Direito por parte do Dr Porto Carrero, deve-se ater a literalidade do Decreto 19576, de 8 de janeiro de 1931, que vedava a acumulação de funções públicas.

Nos artigos 1º e 2º, o aludido Decreto estabelece que as acumulações de remunerações recebidas dos cofres públicos, por títulos diversos, ainda que de entidades administrativas distintas, como a União, o Estado, o Município ou o Distrito Federal seriam proibidas.

Todavia, o art 6º do Decreto 19576/31, viabiliza uma regra de tolerância, sendo permitida a acumulação de dois cargos de magistério, desde que em institutos diferentes e aprovada a compatibilidade de horários, sendo limitado a um máximo de dois cargos. Na parte final do mencionado artigo, ainda se tem a hipótese de cumulação de cargo de magistério com funções de natureza científica, profissional ou técnica, desde que sejam entre si congêneres ou dependentes. *In litteris*:

Art 6º Será tolerada, enquanto não for adotada a exigência do tempo integral, a acumulação remunerada de funções do magistério em estabelecimentos de ensino secundário e superior, quando se trate de institutos diferentes, aprovada a compatibilidade dos horários de trabalho e limitada a acumulação a dois cargos no máximo. **É permitida a**

**acumulação com as limitações da regra anterior, de cargo de magistério com funções de natureza científica, profissional ou técnica, desde que entre si congêneres ou dependentes. (grifei)**

Portanto, cabia ao Parecerista, à época, verificar se as duas funções do Dr Porto Carrero eram congêneres, se havia compatibilidade de horários e se enquadravam no conceito de funções de natureza científica, profissional ou técnica com compatibilidade de horários. Sobre este aspecto, cumpre relembrar que o Capitão de Fragata Porto Carrero era médico da Armada (Marinha) e lecionava na Faculdade de Direito. Embora exista aparente divergência entre as funções, o que poderia conduzir a um viés equivocado de ausência de gêneros, deve-se depreender que o militar ministrava a disciplina Medicina Legal.

O Consultor ressaltou ainda indícios de pleno exercício de ambas as funções pelo militar, em virtude de suas promoções na Armada e a reputação enquanto Professor, advogando pela possibilidade de cumulação.

Sobre o regramento atual, verifica-se que a Constituição de 1988, assim como o Estatuto dos Militares (Lei 6880/80), impõem a dedicação exclusiva para militares da ativa, de forma que o militar fica impossibilitado de acumular cargo nas Forças Armadas com qualquer outro cargo público. Sobre este ponto, não se pode perder de vista que se trata de controvérsia sistematicamente debatida no Judiciário, considerando as hipóteses de cumulação de cargos, previstas no inciso XVI do Art 37 da Carta Magna vigente. Discute-se se tais casos poderiam ser aplicados aos militares, vejamos:

Art 37 (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Portanto, a controvérsia recai sobre o fato de a atividade militar ser considerada técnico ou científica de modo a permitir a cumulação prevista na alínea

“b”. Em verdade, no que se refere aos militares da ativa, já é deveras pacificado a impossibilidade de tal cumulação, por expressa vedação constitucional e legal. Entretanto, existem manifestações da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União e decisões judiciais favoráveis a cumulação dos proventos de militar da reserva e cargo de professor em instituições de ensino da rede pública fundamental e superior.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, deve-se depreender um caráter moderno da interpretação jurídica aplicada por Carlos Maximiliano em 1933, por ser entendimento estreitamente similar ao adotado pela atual Constituição Brasileira. Destarte tratar-se de um momento em que o Brasil passava por um governo ditatorial, deve ser afastado qualquer forma de anacronismo na apreciação do caso concreto e reconhecer que a interpretação aplicada foi eivada pelos princípios da moralidade administrativa e da chamada “*boa administração*”, que viria a ser consagrada no Direito Pátrio apenas nos anos 90 como Princípio da Eficiência Administrativa.

A despeito das singelas mudanças ou mesmo ampliação das possibilidades de cumulação de funções públicas no regramento atual, verifica-se ainda a necessidade do quesito da compatibilidade de horários e tratamento específico para o caso da atuação do magistério, havendo, no contexto atual, maior rigor no que se refere aos militares ainda no serviço ativo.

## REFERÊNCIAS

**BRASIL, Decreto 19576, de 13 de fevereiro de 1995.** Veda as Acumulações Remuneradas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d19576.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d19576.htm) . 03/05/2024

**BRASIL, Lei 6880, de 9 de dezembro de 1980.** Estatuto dos Militares. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l6880.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l6880.htm) 17/05/2025

**BRASIL. Constituição Federal de 1988.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . 03/01/2025

BUENO, Eduardo. **Brasil: uma História. Cinco séculos de um país em construção.** 2<sup>a</sup> Ed. São Paulo. Leya. 2020.

MAXIMILIANO, Carlos. **Acumulação de Funções Remuneradas. Capitão de Fragata e Professor da Faculdade de Direito-1933.** In GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Projeto: A História do Brasil contada pela Advocacia Pública Consultiva. 2014.

MAXIMILIANO, Carlos. MASCARO, Alysson Leandro (apresentação). **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 23<sup>a</sup> Ed. Forense. Rio de Janeiro. 2021.

OLIVEIRA, Lúcia Maria Lippi. **Os Caminhos da Centralização.** BACHA, Edmar et al (Coord.), In: 130 Anos: Em busca da República. 1<sup>a</sup> Ed. Rio de Janeiro. Intrínseca, 2019.

Redação Conjur. **Conjur.** Brasília-DF, 4/01/2014. Disponível em:  
<https://www.conjur.com.br/2014-fev-04/coluna-historia-consultoria-geral-republica-estreiaconjur/#:~:text=A%20Consultoria%2DGeral%20da%20Rep%C3%BAlica,atual%20Consultoria%2DGeral%20da%20Uni%C3%A3o>.

# VOZES SILENCIADAS: O USO DO DIREITO COMO INSTRUMENTO DE EXCLUSÃO DO GÊNERO FEMININO AO MAGISTÉRIO PÚBLICO

Isadora Silvestre Coimbra<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1904, a Advocacia Pública consultiva brasileira foi chamada a opinar sobre um tema que, à primeira vista, dizia respeito a uma questão administrativa: poderiam as mulheres concorrer às vagas de professoras nos institutos de ensino público superior? A resposta, contida no Parecer nº 8 da Consultoria-Geral da República, emitido pelo Consultor-Geral, Teixeira de Freitas Araripe Júnior, foi negativa. Com base em uma leitura restritiva da Constituição de 1891 e do Código de Ensino, o parecer negou às mulheres o direito de participar dos concursos públicos para o magistério, mantendo-as excluídas da esfera acadêmica estatal. Percebi que esse Parecer excludente não era apenas um reflexo do passado, mas um espelho de estruturas opressoras que até hoje ainda persistem.

O presente artigo tem como objetivo analisar criticamente esse parecer, contextualizando-o no panorama jurídico e político da Primeira República, e confrontá-lo com os valores constitucionais contemporâneos. Irei demonstrar como a linguagem jurídica foi utilizada para reforçar desigualdades estruturais, legitimando uma concepção patriarcal do espaço público. Ao revisitá-lo, não se pretende apenas compreender o passado, mas refletir sobre as permanências e rupturas no tratamento jurídico da igualdade de gênero no Brasil.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília, SEPN 707/907 - Asa Norte, Brasília - DF, 70790-075. Advogada. Endereço eletrônico: [isadorasilvestre@hotmail.com.br](mailto:isadorasilvestre@hotmail.com.br). Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2734636577914453>.

## 2 APRESENTAÇÃO DO PARECER N° 8: OS TERMOS DA CONSULTA

Em 1904, o Presidente do Estado de Minas Gerais enviou uma consulta ao governo federal: “Podem mulheres concorrer a concursos públicos para o magistério superior?”. A pergunta surgia porque o Código de Ensino da época não proibia explicitamente a participação feminina, mas também não a autorizava. A resposta coube a T. A. Araripe Júnior, figura influente no direito administrativo da Primeira República.

Araripe respondeu com um texto que misturava formalismo jurídico e preconceito para reforçar as desigualdades de gênero. Para ele, a ausência de previsão legal era uma proibição implícita. Usou a Constituição de 1891 — que negava direitos políticos às mulheres — como base para excluí-las também do serviço público. Essa lógica interpretativa é totalmente errônea, pois se há uma lacuna, a interpretação deve ser preenchida a favor da igualdade.

Ainda, de modo a agravar a situação das mulheres antigamente, argumentou que funções intelectuais, como ensinar Direito ou Medicina, eram “incompatíveis com a natureza feminina”, citando até mesmo críticas ao movimento sufragista internacional. Ao ler essas linhas, senti um misto de indignação e perplexidade. Como um texto jurídico poderia ser tão explícito em sua misoginia? Esse parecer assume um discurso ideológico conservador que acredita que os direitos femininos são uma ameaça à estrutura social tradicional. Portanto, o direito foi empregado para práticas discriminatórias de uma época em que a cultura machista era dominante.

Para entender a razão desse Parecer nº 8, é importante conhecer o autor dele, o Consultor-Geral da República, Teixeira de Freitas Araripe Júnior, era um advogado que influenciava várias decisões governamentais da época. O seu pensamento representava o conservadorismo da época em relação aos direitos das mulheres.

Esse documento ilustrou como o direito legitimava a desigualdade de gênero, mantendo barreiras para as mulheres em cargos altos de prestígio. Em contrapartida, na época as mulheres já atuavam como professoras primárias e em funções

“aceitáveis”. De acordo com Araripe Júnior, a exclusão das mulheres do serviço público e de carreiras acadêmicas era uma regra estrutural no Brasil, com exceções a funções socialmente toleradas, como professoras primárias ou de música, justificando tal restrição com base na Constituição de 1891.

O artigo 73 da Constituição, ao negar explicitamente direitos políticos às mulheres, servia como fundamento legal para excluí-las de espaços públicos, reforçando que o silêncio do Código de Ensino sobre o tema não era uma permissão implícita, mas uma manutenção do *status quo* masculino.

### **3 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

Para entender o parecer, é preciso voltar ao Brasil de 1904. A República, recém-instaurada, mantinha vícios do Império. Nesse cenário, mulheres como Rita Lobato, primeira médica brasileira, eram exceções. Formada em 1887, ela enfrentou resistências de colegas que a chamavam de “intrusa”. O Parecer nº 8 não surgiu do vácuo: era parte de um sistema que via na educação superior feminina uma ameaça à “ordem natural”.

A abolição da escravidão (1888) e a proclamação da República (1889) não trouxeram igualdade. As mulheres, embora atuassem como professoras primárias ou em fábricas, eram vistas como “anjos do lar”, cujo papel se limitava à esfera doméstica.

A Constituição de 1891 refletia essa mentalidade. Ao excluir mulheres do voto, reforçava a ideia de que a esfera pública era masculina. Não à toa, o primeiro projeto de sufrágio feminino só seria apresentado em 1917, e rejeitado com gargalhadas no Congresso. Araripe Júnior não inventou o preconceito: apenas o traduziu em linguagem jurídica. Seu parecer era parte de um sistema que via na educação superior feminina uma ameaça à “ordem natural”.

## 4 REFLEXÕES CONTEMPORÂNEAS

A ordem constitucional vigente no Brasil rompeu, de forma clara, com a lógica excludente que orientava decisões como as do parecer nº 8. A Constituição Federal de 1988 consagra a igualdade entre homens e mulheres como princípio fundamental (art. 5º, I), garante o acesso igualitário aos cargos públicos (art. 37, I) e veda qualquer forma de discriminação com base em gênero. A partir desse marco, mulheres passaram a ocupar, por mérito, todos os espaços da vida pública — inclusive no magistério superior.

Contudo, a superação formal da vedação não eliminou os obstáculos de fato. Ainda hoje, mulheres enfrentam desigualdades estruturais nas universidades: são maioria entre os professores da educação básica, mas minoria em cargos de chefia, coordenação de pós-graduação e direção institucional. Persistem disparidades salariais, preconceitos velados e a chamada "síndrome do impostor", que afeta especialmente mulheres negras e periféricas. Outrossim, candidatas são questionadas sobre "como conciliar família e carreira" — algo raramente perguntado a homens.

Portanto, a análise do parecer não é apenas um exercício de memória histórica. Ela ilumina os desafios contemporâneos de efetivação da igualdade substantiva. O direito, que outrora foi instrumento de exclusão, deve ser agora ferramenta de emancipação — não apenas reconhecendo direitos, mas atuando na desconstrução dos padrões simbólicos e institucionais que sustentam a desigualdade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Parecer nº 8 da Consultoria-Geral da República deve ser compreendido como um documento paradigmático de seu tempo, no qual o direito foi mobilizado para manter mulheres fora da vida pública, especialmente do magistério superior. Sua análise permite compreender como a legalidade pode servir à exclusão, legitimando práticas de desigualdade sob o pretexto da técnica e da neutralidade institucional.

Ao mesmo tempo, esse parecer é útil como referência para demonstrar o quanto o direito evoluiu — e o quanto ainda precisa evoluir. A Constituição de 1988 rompeu com essa lógica, mas as práticas institucionais e culturais que marginalizam mulheres persistem de modo mais sutil. Por isso, revisitá-lo esse tipo de documento é também um convite à vigilância crítica sobre o papel do direito na sociedade.

Portanto, ao revisitá-lo, percebo que ele não é apenas um registro histórico, mas um alerta. Sua lógica excludente não desapareceu: apenas se adaptou. Hoje, não há leis que proíbam mulheres de lecionar em universidades, mas há tetos de vidro, assédio acadêmico e duplas jornadas. A luta atual por creches em campi universitários ou por políticas de equidade salarial é, de certa forma, uma resposta aos entraves que documentos como o de Araripe ajudaram a criar.

O caso também ensina que mudanças jurídicas são necessárias, mas insuficientes. Em 2023, o Ministério da Educação lançou o programa "Elas na Ciência", que oferece bolsas para pesquisadoras. É um avanço, mas precisamos ir além: questionar por que, 120 anos depois, ainda precisamos de políticas afirmativas para corrigir exclusões que um parecer ajudou a normalizar. Em 1904, o direito foi usado para silenciar vozes. Hoje, ele pode — e deve — ser uma ferramenta de liberação. Cabe a nós escolher qual legado queremos construir.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Branca Moreira. **Ideologia e feminismo:** a luta da mulher pelo voto no Brasil. Paz e Terra, 1980.

ARARIPE JÚNIOR, T. A. Parecer nº 8, de 4 de fevereiro de 1904. In: GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes (Org.). **A história do Brasil contada pela advocacia pública consultiva.** [S.l.]: Consultoria-Geral da União, s.d.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 abr. 2025.

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BUARQUE DE HOLLANDA, Heloisa (Org.). **Pensamento feminista hoje**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

DIAS, Maria Berenice. A mulher e o direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001.

ELAS NA CIÊNCIA. **Projeto Elas na Ciência**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2023. Disponível em: <https://elasnaciencia.pucminas.br/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

IBGE. **Estatísticas de Gênero**: Indicadores Sociais das Mulheres no Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 abr. 2025.

INEP. **Censo da Educação Superior**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SCHUMAHER, Schuma. **Mulheres no Poder**: Trajetórias na Política a Partir da Luta das Sufragistas. Editora Senado, 2022.

USP. **Estudo sobre viés de gênero em concursos públicos**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2021.

# A HISTÓRIA DOS CASSINOS NO BRASIL: UM PARECER DE RODRIGO OCTÁVIO EM 1922 AINDA É RELEVANTE PARA SE ENTENDER OS CASSINOS, APOSTAS ESPORTIVAS E BETS

Ítalo Borges Zanina<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A exploração de jogos de azar no Brasil sempre esteve marcada por avanços e retrocessos, permeados por fatores políticos, sociais e religiosos. O parecer emitido por Rodrigo Octávio, em 21 de fevereiro de 1922, diante da controvérsia sobre concessões para cassinos, revela um cenário de instabilidade normativa que comprometeu investimentos e gerou insegurança jurídica. Mais de um século depois, ao observarmos a regulamentação recente das apostas esportivas, é possível identificar paralelos diretos entre os problemas do passado e os desafios do presente. O presente trabalho tem por objetivo analisar o parecer de 1922, situá-lo em seu contexto histórico e avaliar sua contemporaneidade, demonstrando como a ausência de critérios claros para cassação de concessões permanece um ponto sensível no ordenamento jurídico brasileiro.

## 2 A CONSULTA – PARECER DE 21 DE FEVEREIRO DE 1922

O parecer estudado foi elaborado por Rodrigo Octávio no Rio de Janeiro, em 21 de fevereiro de 1922 e trata sobre problemas jurídicos enfrentados por Juan

---

<sup>1</sup> Advogado. Sócio fundador do Escritório Araújo e Zanina Advocacia. Mestrando em Políticas Públicas, Sociedade Civil e Proteção da Pessoa pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Pós-graduado em Direito Empresarial e Contratos no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD, graduado pela mesma Universidade.

Carlos Mendoza, Augusto Lurati e Miramar Sociedade Anônima, quanto às suas concessões para exploração de cassinos.

O ponto central da discussão realizada no parecer é acerca da validade de concessão dada aos sujeitos mencionados para construção de cassinos, sendo que, num primeiro momento, a referida concessão poderia ser concedida a todos que possuíssem empreendimentos em estações balneárias, termais ou climatéricas, na forma estabelecida pelo art. 14 da Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920<sup>2</sup>.

Em 31 de dezembro de 1921, contudo, foi editado o Decreto Legislativo nº 4.440, que dispunha de regramentos mais específicos para a concessão das referidas licenças em seu art. 59<sup>3</sup>, limitando, as concessões, à períodos limitados do ano e para uso de águas medicinais, bem como para localidades que fossem afastadas dos grandes centros populacionais.

Evidentemente, aqueles que conseguissem liberação da concessão da atividade de cassino em 1920 poderiam lhe usar para construção do empreendimento em locais muito mais vantajosos que em 1921, contudo a limitação imposta no segundo momento faz com que surja um problema jurídico bastante interessante: os

---

<sup>2</sup> Art. 14. Aos clubs e casinos das estações balneárias thermaes e climatéricas poderá ser concedida autorização temporária para a realização dos jogos de azar em locais próprios ou separados, mediante as seguintes condições: § 1º Prévia licença da autoridade respectiva. § 2º Na autorização deverão ser discriminados o prazo da concessão, a natureza dos jogos de azar permitidos, as medidas de localização por parte dos agentes da autoridade, condições de admissão nas salas de jogo, as horas de abertura e de encerramento, a taxa de 15 % devida e a maneira de cobral-a. § 3º Nas salas do jogo só poderão ter entrada pessoas maiores. § 4º A autorização poderá ser cassada, em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal, ou quando assim o entender o poder público, sem que aos concessionários assista direito a qualquer indemnização. § 5º Cada club ou casino que obtiver a autorização, seja ou não organizado em sociedade, terá como responsáveis um gerente e um diretor. § 6º Uma vez licenciados e sujeitos à taxa de 15 % os clubs e casinos poderão funcionar sem que incidam nas disposições das leis penais relativas ao jogo. BRASIL. Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920. Reorganiza os serviços da saúde pública. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei-3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

<sup>3</sup> Art. 59. As autorizações para a exploração de jogos de azar, a que se refere o art. 14 da lei nº 3.987, de 8 de janeiro de 1920, e o decreto nº. 14.808, de 17 de maio de 1921, só poderão ser concedidas, a partir da data desta lei, aos clubs e casinos das estações hydro-mineraes e thermaes do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros de população. § 1º As concessões dadas que contrariam este artigo são consideradas de nenhum efeito, da data desta lei, e sem direito a qualquer indemnização nos termos do § 4º do artigo 14 da lei nº. 3.987, citada. § 2º Fica elevado a 4 % o imposto sobre as quantias em gyro nos jogos de azar autorizados, de acordo com o disposto neste artigo. § 3º O Governo expedirá novo regulamento alterado no sentido indicado, as disposições do decreto nº. 14.808, de 17 de maio de 1921.

alvarás concessórios antecedentes permaneceram válidos – fugindo da regra imposta em momento posterior – ou não?

O parecer jurídico fora muito bem construído, analisando-se ambas as visões, tanto da perspectiva Estatal que havia imposto novo limite, bem como do empreendedor, que havia investido bastante dinheiro para a construção de cassino em local anteriormente permitido.

A conclusão, contudo, é no sentido de acreditar pela possibilidade de revogação das concessões dadas anteriormente, uma vez que o §4º do art. 14 da norma editada em 1920 previa a possibilidade de cassação da licença nos casos em que houver inobservância das cláusulas preestabelecidas nos demais parágrafos ou quando assim entender o Poder Público.

No caso específico, com o regulamento disposto na norma editada em 1921 entendeu-se que o Poder Público acrescentou novos parâmetros para concessão da exploração da atividade, portanto, mesmo que indiretamente, exerceu seu direito potestativo disposto no §4º da Legislação antecedente, fazendo com que as concessões anteriormente cedidas fossem automaticamente cassadas.

Ao final do parecer, contudo, o Consultor-Geral da República ponderou sobre os investimentos feitos ao indicar que os argumentos utilizados pelos empreendedores também são importantes de conhecimento, vez que não se parece plausível a cassação repentina das concessões entregues pelo Poder Público, que ocasionou o aporte de muitos milhares de contos de reis por terceiros, o que lhes gerará, certamente, imensos prejuízos.

A íntegra do parecer é:

Gabinete do Consultor-Geral da República — Rio de Janeiro,  
21 de fevereiro de 1922.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda — Com o Aviso nº 22, de 10 do corrente, recebi de Vossa Excelência, para dar parecer, acompanhados dos respectivos processos, os requerimentos de Juan Carlos Mendoza e Augusto Lurati, e Miramar Sociedade Anônima, os dois primeiros concessionários de jogo pelo prazo de 15 anos, no Cassino em construção na Praia de Copacabana, nesta

Cidade, e a segunda, concessionária de igual favor no seu próprio Cassino, em Santos.

Pretendem os requerentes que tendo obtido a concessão de modo integral nos termos da lei vigente, expedida a carta de autorização, lavrado na extinta Procuradoria Geral da Fazenda Pública o termo respectivo, trata-se de um ato perfeito e acabado constituindo um direito adquirido e cuja validade não pode ter sido afetada pelos dispositivos do art. 59 e § 1º do Decreto Legislativo nº 4.440, de 31 de dezembro de 1921, que são do teor seguinte:

“As autorizações para a exploração de jogos de azar, a que se refere o art. 14 da Lei nº 3.987, de 8 de janeiro de 1920, e o Decreto nº 14.808, de 17 de maio de 1921, só poderão ser concedidas, a partir da data desta lei, aos clubes e cassinos das estações hidrominerais e termais do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros de população. As concessões dadas que contrariam este artigo são consideradas de nenhum efeito, da data desta lei, e sem direito a qualquer indenização nos termos do § 4º do art. 14 da Lei nº 3.987 citada.”

Para se apurar do efeito que possa ter a lei nova sobre a validade dos atos praticados sob o regime da lei anterior, a primeira questão a ser estudada é a de verificar se se trata de uma lei meramente interpretativa. As leis interpretativas, não sendo propriamente leis novas, mas textos que se limitam a fixar o sentido de um texto anterior, são tidas como devendo atuar desde o momento da vigência da lei anterior, e isso porque, como claramente explica Lasalle, em seu livro clássico, a ideia, expressa em a nova lei já a lei anterior encerrava nela mesma (*Théorie des Droits Acquis*, vol. 1º, pág. 467). E a verdade é que a doutrina aceita reconhece que a lei interpretativa não pode influir sobre os fatos consumados e sobre a sentença passada em julgado, mas abrange os direitos adquiridos, ou melhor, não pode haver direitos adquiridos baseados na interpretação falsa da lei (Espínola, *Sistema*, vol. 1º, nota 34 da parte 1º Capítulo III).

Parece-me evidente, entretanto, que não se trata aqui de uma lei interpretativa, cuja ação retroativa podia ser legítima. A lei para ser tida como interpretativa não deve alterar ou modificar o sentido da lei interpretada. Ora, na hipótese, a situação é a seguinte: A Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920, facultou ao Governo, em seu art. 14, conceder, mediante certas condições, permissão para jogos de azar “aos clubes e cassinos de estações balneárias, termais ou climatéricas”.

Agora o novo texto acima transcrito estabeleceu que tais autorizações “só poderão ser concedidas, a partir da data da lei, aos cassinos e clubes das estações hidrominerais e termais do interior do país, frequentadas em períodos limitados do ano

para o uso de águas medicinais e afastadas dos grandes centros de população”.

Os termos do novo dispositivo evidentemente restringem as expressões genéricas da antiga lei. Não é aos cassinos e clubes das estações balneárias, termais e climatéricas em geral que as concessões de jogo podem ser dadas; mas tão-somente às que, não sendo puramente balneárias ou climatéricas, sejam hidrotermais e termais e estejam situadas no interior do país, e afastadas dos grandes centros. Além disso, a inclusão, no próprio texto, das expressões a partir da data da lei, pressupõe que, nos termos da lei anterior, podiam ser dadas concessões a cassinos em condições diferentes.

Não se tratando, pois, de uma lei meramente interpretativa, é claro que ela, por sua natureza, não era de molde a afetar as concessões feitas sob o regime da lei anterior. O § 1º dessa nova lei, entretanto, declarou sem efeito da data da lei as concessões dadas que contrariam os termos em que o artigo caracterizou os cassinos a que a concessão podia ser feita. E assim, deve ser ventilada a questão de saber se esse parágrafo, que contém um princípio positivamente retroativo, pode ter aplicação.

A questão se resolve em apurar se as concessões dadas aos requerentes devem ser consideradas como criando direitos adquiridos, caso em que contra elas não podia ter eficácia a lei nova, ainda que, como na hipótese, expressamente o declarasse.

As concessões foram dadas sob o regime do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 14.808, de 17 de maio de 1921, cujo art. 3º, em seu § 3º, reproduzindo textualmente os termos do § 4º do art. 14 do Decreto Legislativo nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920, dispunha: “a autorização poderá ser cassada em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado da municipalidade local ou quando assim o entender o Poder Público, sem que assista aos concessionários direito a qualquer indenização”.

Devo dizer, Senhor Ministro, que a redação do dispositivo presta-se a interpretações divergentes. Nele se estabelece que, “sem que aos concessionários assista direito a qualquer indenização, as concessões podem ser cassadas no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal ou quando assim o entender o Poder Público”.

Por seus termos literais, tal dispositivo pode ser entendido como subordinando a cassação, a pedido justificado da Municipalidade, ou quando o Poder Público o entender, no caso de inobservância, por parte dos “concessionários, das cláusulas preestabelecidas.

Nessa hipótese, a redação clara teria sido a seguinte: “Em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a concessão pode ser cassada a pedido da Municipalidade ou se assim o entender o Poder Público’.

O artigo, entretanto, pode igualmente ser interpretado como criando dois casos em que a cassação possa ser declarada: a) no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado do Conselho Municipal, ou b) quando assim o entender o Poder Público.

E, nessa hipótese, a redação clara do artigo teria sido a seguinte: “a autorização poderá ser cassada: 1º) no caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido justificado da Municipalidade; 2º) quando assim o entender o Poder Público”.

O Senhor Diretor-Geral da Receita Pública defende, em seu bem lançado parecer, ainda uma terceira interpretação, a de que o artigo encerra três casos de rescisão: 1º) em caso de inobservância das cláusulas; 2º) a pedido justificado das municipalidades; ou 3º) quando assim o entender o Poder Público.

As novas redações aqui indicadas teriam traduzido, de modo indubitável, o sentido da lei; nos termos em que ela se apresenta, deixa vgilante quem a tenha de interpretar.

Quanto a mim, havendo meditado longamente sobre a matéria, inclino-me à segunda interpretação, não só porque pela disposição literal do texto ela me parece natural, como porque se me afigura a mais lógica e racional.

Literalmente o texto defende esse sentido. E de fato, desde que se estipula que a inobservância das cláusulas legitima a cassação, não era mister estatuir que ela podia ser decretada pelo Poder Público, porque necessariamente só o Poder Público poderia exercer tal função. E assim só se comprehende que o legislador, depois de haver disposto que a concessão podia ser cassada em caso de inobservância das cláusulas preestabelecidas, a pedido das municipalidades, houvesse acrescentado ou quando assim o entender o Poder Público, com o intuito manifesto de criar um segundo caso em que a cassação pudesse ser decretada.

E nem se comprehende que, verificada a inobservância das cláusulas preestabelecidas, tratando-se de concessões de jogos proibidos, que só excepcionalmente e mediante as mais rigorosas e estritas condições se autoriza, não devesse a cassação ser imediata e necessária, mas ficasse sua decretação ainda para quando o Poder Público o entendesse.

Lógica e racionalmente parece-me que a interpretação do texto deve ser aqui apontada, porque dada a natureza da concessão de que se trata, por certo não se desarmaria inteiramente o Poder Público para a defesa eventual dos interesses locais e da

moralidade pública, no caso em que as proporções do jogo, mesmo dentro das estritas normas regulamentares, os pudessem comprometer.

E que a interpretação por que me inclino parece a verdadeira veio trazer elemento de convicção o transcrito § 1º do art. 59 da nova Lei da Receita que pode ser entendido como contendo a interpretação autêntica daquele dispositivo a que o próprio Poder Legislativo pôs em prática desde logo.

De fato, esse parágrafo declara de nenhum efeito as concessões já dadas, e que não estejam de acordo com o novo dispositivo legal, e diz expressamente sem direito a qualquer indenização nos termos do § 4º, do art. 14, da Lei nº 3.987.

A referência a esse § 4º, no texto em que o Poder Legislativo, um dos ramos do Poder Público, cassa concessões de jogo feitas sob o regime anterior, pode ser considerada como sendo a interpretação desse texto, no sentido de que pode a cassação ser decretada quando o Poder Público assim o entender.

E assim tal dispositivo pode ser entendido como o uso pelo Poder Público, por um de seus ramos, daquela faculdade; e, em tais condições, dando execução, ele mesmo, a um artigo de lei, o Poder Legislativo dá dessa lei a interpretação mais decisiva, pois que a dá, pondo-a em execução.

A conclusão, pois, a que levam estes argumentos é que as concessões feitas sob o regime da lei anterior e seu regulamento podiam a todo o tempo ser cassadas pelo Poder Público, pelo que delas não decorre para os concessionários senão o direito de as gozar enquanto o Poder Público não entendesse as dever cassar.

Tendo a cassação sido decretada, cessou por completo todo o direito dos concessionários sem que lhes assista direito a qualquer indenização.

E, de acordo com essa conclusão, não é o fato de ter sido a concessão feita de modo completo, ouvido o Conselho de Higiene e lavrando-se o respectivo contrato e a carta-patente, que melhora a situação dos concessionários; todos esses atos emanaram da lei e não podem ter senão o efeito que a lei lhes empresta. A concessão era por sua natureza revogável; com a revogação perdem toda a eficácia legal os atos preparatórios e constitutivos da concessão.

Julgo de meu dever, entretanto, Senhor Ministro, assinalar que há argumentos ponderosos para defender a outra solução.

Realmente, trata-se de empreendimentos de vulto, de construções que orçam por muitos milhares de contos de réis. E não parece plausível que o Poder Público autorizasse essas construções e houvesse celebrado com os concessionários um contrato, para, a meio da obra, antes que a exploração dos

jogos se tivesse iniciado, cassar as concessões, pura e simplesmente.

É lamentável, pois, que a lei não tenha sido clara bastante para evitar as perplexidades de quem a tenha de interpretar. Vossa Excelência, certamente, em seu critério superior, saberá dar ao caso a solução justa.

Devolvo os papéis e tenho a honra de renovar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Rodrigo Octavio

### **3 O CONTEXTO DA ÉPOCA – RECORTE HISTÓRICO**

A fim de compreender a importância do parecer é necessário um recorte histórico do momento da sua elaboração, para que possamos, inclusive, realizar a comparação dos momentos históricos nos próximos capítulos.

Estamos a tratar do ano de 1920, momento em que o Brasil vivia sua República Velha e estava sendo governado por Epitácio Pessoa, o qual liberou a abertura de cassinos por meio do já mencionado Decreto nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920.

Nos anos 20 a atividade desenvolvida pelos Cassinos era bastante instável, tendo em vista a possibilidade de cassação das concessões tanto pelos Prefeitos quanto pelo próprio Governo Federal, momento demonstrado, inclusive, pelo parecer acima descrito.

Neste momento – década de 1920 – os cassinos eram voltados para a alta sociedade brasileira e estrangeira, visto que, inclusive, funcionavam em espaços de beira-mar ou de bacias termais, os quais eram destinados à elite que pretendia cuidar da sua saúde, visto que, neste momento da história as águas do mar eram usadas especialmente para atividades medicinais e ainda não possuíam a identidade dada pela modernidade (de um espaço de lazer)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> PAIXÃO, Dário Luiz Dias. *Thermae et Ludus: o início do turismo de saúde no Brasil e no mundo. Turismo em análise*, v. 18, n. 2, P. 133-147, novembro 2007. Pag. 143.

Já no governo de Getúlio Vargas na década de 30, os brasileiros passaram a imitar a tendência europeia de usar o banho de mar e termas como lazer, momento em que os cassinos passaram a ser mais visados pela população em geral. Ainda custava muito caro conseguir adquirir fichas para jogar nos locais, contudo, a atividade passou a ter uma maior carta de clientes. Vargas, então, vislumbrando a possibilidade de enriquecimento do País com os cassinos, passou a facilitar a atividade e eliminou a instabilidade vivenciada na década de 1920.<sup>5</sup>

Com a segurança proporcionada por Getúlio Vargas em 1932 o cassino do Copacabana Palace que estava fechado pelas instabilidades vivenciadas na década anterior foi reaberto, em 1933 foi inaugurado o cassino da Urca e em 1935 foi a vez do cassino Atlântico se apresentar ao cenário dos jogos de azar no Brasil.<sup>6</sup>

Em outubro de 1945 Vargas foi deposto e aberta novas eleições para o cargo presidencial competiram o Brigadeiro Eduardo Gomes e Gaspar Dutra. Aquele prometeu assiduamente a extinção dos cassinos, enquanto este permaneceu silente durante toda a campanha, arrecadando, assim, o posicionamento favorável dos empreendedores do ramo.

Em janeiro de 1946 Dutra vence as eleições e assume a posição de governante do País. Logo em abril do mesmo ano ele apunhala dos empreendedores do ramo dos cassinos e assina o Decreto-Lei nº 9.215/46<sup>7</sup> que proíbe novamente os cassinos de operar em território nacional.

Os principais motivos ventilados pelos tabloides para a repentina proibição foram sua intenção de apagar os vestígios da era Vargas, a persuasão de seu Ministro da Justiça Carlos Luz, que tinha aversão aos jogos de azar e, a mais provável, a

---

<sup>5</sup> Quando as roletas pararam de girar. Apresentado por Ricardo Westin. Brasília: Rádio Senado, 1º de julho de 2016, 18h05. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2016/07/01/quando-as-roletas-pararam-de-girar>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

<sup>6</sup> Quando as roletas pararam de girar. Apresentado por Ricardo Westin. Brasília: Rádio Senado, 1º de julho de 2016, 18h05. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2016/07/01/quando-as-roletas-pararam-de-girar>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

<sup>7</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215/46. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo território nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9215.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm). Acesso em 18 de agosto de 2025.

pressão de sua esposa Carmela Dutra (também chamada de Dona Santinha), a qual era extremamente religiosa e compeliu o governante a exterminar as casas de jogos.<sup>8</sup>

O referido Decreto-Lei continua vigorando.

Revela-se que o Decreto-Lei gerou o desemprego repentino de aproximadamente 55 mil brasileiros que trabalhavam direta ou indiretamente no ramo, bem como descumpriu as regras da inovadora Lei Trabalhista, a qual determinada a indenização estatal dos Trabalhadores de atividade extinta pelo Estado.

O descumprimento das normas trabalhistas foi reforçado pelo Decreto-Lei nº 9.251, de 11 de maio de 1946 que fulminou qualquer possibilidade de indenização dos trabalhadores pela inovadora CLT ao indicar que:

Não se aplica aos empregados dos estabelecimentos a que se refere o Decreto-lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946, os quais, em virtude da cessação do jôgo, hajam sido dispensados, o disposto no art. 486 da Consolidação das Leis do Trabalho, assistindo-lhes, porém, haver dos respectivos empregadores uma indenização nos termos dos arts. 478 e 497 dessa Consolidação.<sup>9</sup>

O referido decreto-lei gerou diversas ações judiciais para discussão acerca da necessidade ou não da indenização dos trabalhadores que foram demitidos entre a publicação do primeiro decreto e o segundo. As ações chegaram ao STF, que decidiu, por maioria, em voto encabeçado por Orozimbo Nonato que o decreto-lei nº 9.251/46 era constitucional e as indenizações não seriam devidas pelo Estado, mas apenas e exclusivamente pelos empregadores, vez que as atividades dos cassinos eram precárias e poderiam ser cessadas a qualquer momento pelo Poder Público, o que afasta a inconstitucionalidade do referido decreto-lei.

O Ministro que encabeçou o voto contrário ao Relator dizia que:

---

<sup>8</sup> Quando as roletas pararam de girar. Apresentado por Ricardo Westin. Brasília: Rádio Senado, 1º de julho de 2016, 18h05. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2016/07/01/quando-as-roletas-pararam-de-girar>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 9.251, de 11 de maio de 1946. Dispõe sobre a situação dos empregados dispensados em consequência do decreto-lei nº 9.512, de 30 de abril de 1946. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9251-11-maio-1946-417146-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

Nestes termos, tornando-se indispensável resguardar a situação dos empregados, o ônus da indenização pela ruptura, a que não deram causa do contrato, incidirá na empresa, uma vez que o poder público apenas usa da faculdade que a precariedade mesma da concessão lhe faculta.

Somente na hipótese da insolvência do empregador, poderia ser invocada a responsabilidade subsidiária do Governo.<sup>10</sup>

Dessa forma, os cassinos, além de sofrerem o golpe de Dutra por acreditarem que ele manteria suas atividades, foi obrigado a arcar com a integralidade das rescisões de seus trabalhadores. O prejuízo, no final das contas, foi arcado pelo empregado, visto que a maioria dos cassinos da época fecharam as portas, enquanto outros se transformaram em grandes nomes no setor da hotelaria.

#### **4 OS “CASSINOS” DA MODERNIDADE E A CONTEMPORANIEDADE DO PARECER**

Os jogos sempre foram assunto delicado para a sociedade brasileira, visto ser uma sociedade regrada por preceitos religiosos, os quais reprovavam de forma veemente as apostas, dessa forma, desde o momento do fechamento dos cassinos – em 1946 – a ideia de apostar em jogos de azar era algo entendido como pecaminoso e reprovável.

Evidentemente, nas esferas mais íntimas dos indivíduos, alguns jogos que sempre estiveram incutidos na cultura brasileira se mantiveram, especialmente o bingo e o jogo do bicho.

O jogo do bicho sempre foi considerado ilegal, visto sua expressa identificação como contravenção penal no art. 58 do Decreto-Lei nº 3.688/41, contudo, o bingo teve momentos de legalidade, sendo que em 1993 foi publicada a Lei nº 8.672, regulamentada pelo Decreto nº 981/93, que possibilitava, em seu art. 40<sup>11</sup> e 45<sup>12</sup> o uso do bingo para angariar recursos para o fomento do desporto. A Lei

---

<sup>10</sup> BRASIL. Voto proferido no RE n. 12.113/DF, Rel. Min. Barros Barreto, julgado em 2-6-1948. In LEAL, Roger Stiefelmann. Memória jurisprudencial: Ministro Orozimbo Nonato. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007. Pag. 30.

<sup>11</sup> Art. 40. A realização de sorteios destinados a angariar recursos para o fomento do desporto dependerá de prévia autorização da Secretaria da Fazenda dos Estados e do Distrito Federal, ou outro órgão por esta indicado, de acordo com a organização administrativa a que pertença, obedecidos os termos deste

nº 9.981/00, contudo, voltou a proibir a atividade. A exploração logo foi reestabelecida pela Medida Provisória nº 2.216-37/01, que atribuiu o bingo como uma das responsabilidades direta e indireta da Caixa Econômica Federal.

Por conta de escândalos envolvendo a atividade, em 2004 foi publicada a Medida Provisória nº 168<sup>13</sup> que declarou nulas e sem efeitos todas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelo Estado para exploração do jogo de bingo.

Na atualidade as apostas e jogos de azar voltaram ao cenário central da discussão no País, uma vez que as denominadas *bets* passaram a realizar divulgação ferrenha de suas plataformas. Em um espaço novo – virtual – as casas, agora sites, de apostas se aproveitaram de um vazio legal para oferecer o serviço no Brasil, os sites e aplicativos eram hospedados em Países estrangeiros e disponibilizados aos

---

Decreto e a normalização complementar que cada Unidade da Federação adotar em sua respectiva área de atuação. BRASIL. Decreto nº 981, de 11 de novembro de 1993. Regulamento a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Normas Gerais sobre Desportos. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-981-11-novembro-1993-449358-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19 de agosto de 2025.

<sup>12</sup> Art. 45. Os sorteios mencionados no art. 40 deste Decreto ficam restritos à utilização das seguintes modalidades lotéricas: I - BINGO: loteria em que se sorteiam ao acaso números de 1 a 90, mediante sucessivas extrações, até que um ou mais concorrentes atinjam o objetivo previamente determinado, utilizando processo isento de contato humano que assegure integral lisura aos resultados; II - SORTEIO NUMÉRICO: sorteio de números, tendo por base os resultados da Loteria Federal; III - BINGO PERMANENTE: a mesma modalidade prevista no inciso I, com autorização para ser aplicada nas condições específicas neste Decreto; IV - SIMILARES: outras modalidades previamente aprovadas pelas Secretarias da Fazenda das Unidades da Federação, com aplicação restrita na área de atuação da autoridade que as aprovou. § 1º Os sorteios das modalidades Bingo e sorteio numérico poderão ser articulados com a realização de eventos desportivos, sendo obrigatória, nesses casos, a entrega dos prêmios aos vencedores, durante as competições. § 2º Nos sorteios da modalidade BINGO PERMANENTE as entidades autorizadas obrigam-se a instalar salas de bingo com capacidade de, no mínimo, quinhentos participantes sentados, com horário de funcionamento determinado, em sua sede ou fora dela, mas sempre sob sua exclusiva responsabilidade, que disponham do sistema de extração de números requerido, bem como, de sistemas de circuito fechado de televisão e de difusão de som que permitam a todos os participantes perfeita visibilidade de cada procedimento dos sorteios, e do seu permanente acompanhamento. § 3º Os salões de BINGO PERMANENTE poderão funcionar com sessões diárias programadas para a realização de diversos e sucessivos sorteios, integrados ou independentes uns dos outros. § 4º É vedada a venda de cartelas fora das salas do BINGO PERMANENTE. BRASIL. Decreto nº 981, de 11 de novembro de 1993. Regulamento a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Normas Gerais sobre Desportos. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-981-11-novembro-1993-449358-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19 de agosto de 2025.

<sup>13</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004. Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

usuários brasileiros, assim, o governo não possuía competência jurisdicional para aplicação da norma penal que coibia essa contravenção.

Em 2018, contudo, foi editada a Lei nº 13.756/18 que permitiu novamente as apostas, agora chamadas de apostas em quotas fixas. A autorização é disposta no art. 29<sup>14</sup> da referida Lei ao dizer que “fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominadas apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional”. A legislação, contudo, não regulamentou a matéria, contudo, atribuiu que o executivo fizesse dentro de um prazo de 2 anos.

Em 2023 foi editada a Lei nº 14.790/23 que regulamenta a matéria. Nela podemos observar evoluções relacionadas aos modelos adotados nas décadas de 20, 30 e 40, como já relatado. A evolução se encontra especialmente no art. 3º da norma que limita as apostas aos eventos reais de temática esportiva ou os eventos virtuais de jogos on-line, o processo administrativo de concessão da licença para operar as apostas também merece destaque, visto que implementa regras claras e precisas para a avaliação objetiva dos requisitos necessários para a concessão da licença.

Em contrapartida, a nova legislação apresenta falhas similares ao caso relatado no parecer jurídico inicialmente estudado. Não há, nas normas apresentadas na legislação, identificação clara sobre as possibilidades de cassação da concessão dada pelo poder público.

Exemplo de problema enfrentado pela falta de determinação específica dos critérios de cassação é o discorrido na Nota Técnica SEI nº 3826/2024/MF<sup>15</sup> que dispõe sobre a impossibilidade da adoção de critério típicos do jogo do bicho no jogo on-line, mesmo que eles sejam similares ao critério de loteria autorizado pela legislação editada em 2018 e 2023. A nota técnica supramencionada, inclusive, menciona a possibilidade de revisitação dos certificados já concedido anteriormente,

---

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

<sup>15</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota Técnica SEI nº3826/2024/MF. Jogo do bicho. Contravenção Penal. Não enquadramento nas hipóteses de jogos on-line da modalidade lotérica apostas de quota fixa. Disponível em [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/arquivos-pdf/sei\\_46908324\\_nota\\_tecnica\\_3826-1.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/arquivos-pdf/sei_46908324_nota_tecnica_3826-1.pdf). Acesso em 19 de agosto de 2025.

pelo simples fato da utilização do nome ou dinâmica similar ao jogo do bicho, mesmo que ela seja idêntica à loteria por quota fixa permitida em legislação.

Os arts. 6º<sup>16</sup> e 7º<sup>17</sup> da Lei nº 14.790/23 traduzem os mesmos problemas enfrentados em 1922 por Rodrigo Octávio, qual seja: a legislação não deixa claro quais os motivos necessários para cassação da concessão de exploração. É necessário se ter motivação objetiva e criteriosa para a cassação ou basta a perda de interesse do poder público?

A Portaria Normativa nº 1.330/23<sup>18</sup> parece desenvolver um pouco melhor a questão ao dispor no parágrafo único do art. 4º que as sociedades empresárias que solicitarem autorização para exploração e o fizerem com base em documentos ou informações inverídicas ou adulteradas terão seus pedidos indeferidos. Da mesma forma, aquelas que já houverem conseguido a autorização terão elas revogadas ou anuladas, observando-se o devido processo legal administrativo.

A evolução para garantia de um devido processo legal demonstra a necessidade de motivação para cassação, revogação ou anulação da concessão dada pelo Poder Público, contudo, a falta de objetividade na norma parece abrir margem para a possibilidade de cassação imotivada, o que, certamente, poderá gerar os mesmos problemas encontrados por Rodrigo Octávio, quando da elaboração de seu parecer.

---

<sup>16</sup> Art. 6º A exploração de apostas de quota fixa será exclusiva de pessoas jurídicas que, nos termos desta Lei e da regulamentação do Ministério da Fazenda, receberem prévia autorização para atuar como agente operador de apostas. BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

<sup>17</sup> Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda. BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

<sup>18</sup> BRASIL. Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>. Acesso em 19 de agosto de 2025.

## 5 CONCLUSÃO

A exploração de jogos de azar sempre foi e sempre será cercado de preconceitos e dúvidas. Na década de 20 observamos uma evolução no assunto para abertura quanto à legalidade da exploração em locais muito bem delimitados, ocorrendo uma grande evolução do assunto na década de 30 até meados de 40, momento em que a proibição se instalou na sociedade brasileira, proibição que, diga-se de passagem, foi relativamente imotivada, apesar de se identificar um claro aspecto religioso por detrás dos reais interesses do Governante da época.

O parecer redigido por Rodrigo Octávio demonstra instabilidade nas normas relacionadas ao assunto, que sempre foram criadas de forma extremamente subjetiva, acredito que para se garantir a possibilidade da proibição quando da pressão popular para tanto. Dita instabilidade, contudo, gera problemas jurídicos que acabam prejudicando pessoas que confiaram na estabilidade da concessão para realizar investimentos volumosos.

Ao se verificar as legislações atuais sobre a questão é possível notar a contemporaneidade do parecer elaborado em 1922, visto que as legislações novas que visam regulamentar o jogo seguem o caráter subjetivo já enfrentado na década de 20. Não existem regras claras sobre, especialmente, a cassação das concessões dadas pelo poder estatal, gerando, assim, uma insegurança jurídica bastante intensa no mercado das apostas.

O preconceito acerca dos jogos parece sempre impregnar as normatizações relacionadas ao tema. Percebe-se que em todos os momentos que houve liberação dos jogos de azar se cria, em conjunto, um “botão de emergência” para que os governantes possam extirpar o jogo quando a pressão popular assim lhes obrigar. Esse “botão” é a completa falta de regulamentação quanto à cassação, cancelamento e anulação das autorizações dadas anteriormente.

O medo de se enfrentar o tema com seriedade, contudo, gera um grande problema social de insegurança jurídica tanto daqueles que pretendem fomentar o mercado com investimento, quanto para os trabalhadores que dependem dele e os

próprios agentes que participam dos jogos, visto que, pressionado o “botão” todos se prejudicam. O investidor perde seu investimento, os trabalhadores ficam sem suas rescisões e indenizações garantidas pela CLT e os apostadores perdem suas apostas.

O problema enfrentado por Rodrigo Octávio em 1922, dessa forma, parece que poderá ser enfrentado novamente mais de um século depois. A contemporaneidade de seu parecer é palpável e demanda certamente a necessidade de uma melhor normatização sobre o assunto. É preciso se estabelecer normas mais claras e concisas para evitar problemas jurídicos relacionados à insegurança nas relações firmadas entre o poder público e os particulares.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 981, de 11 de novembro de 1993. Regulamento a Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que institui Nomas Gerais sobre Desportos. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1993/decreto-981-11-novembro-1993-449358-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19 de agosto de 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.215/46. Proíbe a prática ou exploração de jogos de azar em todo território nacional. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del9215.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm). Acesso em 18 de agosto de 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.251, de 11 de maio de 1946. Dispõe sobre a situação dos empregados dispensados em consequência do decreto-lei nº 9.512, de 30 de abril de 1946. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9251-11-maio-1946-417146-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

BRASIL. História e lendas de Santos – hotelaria. Disponível em <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0319j.htm>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

BRASIL. Lei nº 3.987, de 2 de janeiro de 1920. Reorganiza os serviços da saúde pública. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1920-1929/lei->

3987-2-janeiro-1920-570495-publicacaooriginal-93627-pl.html. Acesso em 18 de agosto de 2025.

BRASIL. Medida Provisória nº 168, de 20 de fevereiro de 2004. Proíbe a exploração de todas as modalidades de jogos de bingo e jogos em máquinas eletrônicas denominadas "caça-níqueis", independentemente dos nomes de fantasia, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/168.htm). Acesso em 19 de agosto de 2025.

BRASIL. Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>. Acesso em 19 de agosto de 2025.

BRASIL. Voto proferido no RE n. 12.113/DF, Rel. Min. Barros Barreto, julgado em 2-6-1948. In LEAL, Roger Stiefelmann. Memória jurisprudencial: Ministro Orozimbo Nonato. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota Técnica SEI nº3826/2024/MF. Jogo do bicho. Contravenção Penal. Não enquadramento nas hipóteses de jogos on-line da modalidade lotérica apostas de quota fixa. Disponível em [https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/arquivos-pdf/sei\\_46908324\\_nota\\_tecnica\\_3826-1.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/arquivos-pdf/sei_46908324_nota_tecnica_3826-1.pdf). Acesso em 19 de agosto de 2025.

PAIXÃO, Dário Luiz Dias. Thermae et Ludus: o início do turismo de saúde no Brasil e no mundo. Turismo em análise, v. 18, n. 2, P. 133-147, novembro 2007

Quando as roletas pararam de girar. Apresentado por Ricardo Westin. Brasília: Rádio Senado, 1º de julho de 2016, 18h05. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/reportagem-especial/2016/07/01/quando-as-roletas-pararam-de-girar>. Acesso em 18 de agosto de 2025.

# O PARECER DE TRISTÃO DE ALENCAR ARARIPE JÚNIOR (1903) E A CONSTRUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

José Antônio de Freitas

## RESUMO

O presente artigo analisa o parecer de 1903 de Tristão de Alencar Araripe Júnior, primeiro Consultor-Geral da República, sobre a possibilidade de os Estados cobrarem impostos de exportação sobre produções oriundas de terras da União. O parecer é examinado não apenas como manifestação técnico-jurídica, mas também como peça de filosofia política, em que o parecerista articula fundamentos do federalismo fiscal brasileiro nascente. A análise insere o parecer em sua conjuntura histórica e evidencia sua contribuição para a consolidação do federalismo fiscal cooperativo no Brasil, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

## 1 INTRODUÇÃO

A Proclamação da República, em 1889, trouxe consigo um novo arranjo institucional para o Brasil: a adoção da forma federativa de Estado, formalizada pela Constituição de 1891. Nesse contexto de organização do pacto federativo, surgiram dúvidas de ordem prática e teórica sobre os limites da competência tributária dos Estados e da União. O parecer de 1903, elaborado por Tristão de Alencar Araripe Júnior, primeiro Consultor-Geral da República, constitui relevante documento histórico para compreender a interpretação inicial do federalismo fiscal brasileiro.

Araripe Júnior — filho de Tristão de Alencar Araripe, ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, e primo de José de Alencar, importante escritor brasileiro — destacou-se não apenas por sua atuação jurídica, mas também literária, sendo membro fundador da Academia Brasileira de Letras.

O parecerista, nomeado como Consultor-Geral da República em 1903, exerceu o cargo até seu falecimento em 1911, ou seja, sua atuação nesse proeminente cargo deu-se durante os 8 (oito) primeiros anos de existência da Consultoria-Geral da República, a qual foi criada pelo Decreto 967, de 2 de janeiro de 1903, e extinta pela Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993, como órgão superior de consultas e assessoramento, diretamente ligado à Presidência da República.

No parecer de 1903, que plasma verdadeiro caso fundador dos contornos do federalismo fiscal brasileiro (GODOY, 2013), o parecerista se ocupou de responder dúvida suscitada pelo modelo federativo adotado após a Proclamação da República, como explicita a consulta acerca dos direitos dos Estados no lançamento e cobrança de impostos de exportação nos territórios pertencentes à União, localizados dentro dos seus limites, como as áreas militares, tendo sido a conclusão do parecer favorável aos Estados (GODOY, 2017, p. 23).

## **2 O PARECER DE 1903 SOBRE O FEDERALISMO FISCAL E SUA ATUALIDADE À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A consulta submetida a Araripe Júnior, como antes anotado, dizia respeito à competência dos Estados para tributar produções oriundas de terras da União localizadas dentro de seus territórios, notadamente as áreas destinadas a colônias militares em faixas de fronteira. A questão emergia de controvérsias anteriores, em especial o veto presidencial de 1896, que havia recusado a possibilidade de Estados explorarem economicamente essas áreas, sob o argumento de que a União detinha jurisdição exclusiva sobre suas terras.

No parecer, Araripe Júnior rejeita a tese da jurisdição exclusiva da União. Amparado em interpretação sistemática da Constituição de 1891, sustenta que a soberania da União sobre bens federais não elimina a jurisdição estadual sobre os indivíduos residentes nessas áreas. Assim, ainda que as terras sejam da União, os

colonos e habitantes permanecem sujeitos à legislação estadual, inclusive quanto à tributação de atividades econômicas e produtos exportados.

O parecerista invoca comparações com os modelos norte-americano e argentino, ressaltando que mesmo em países onde a Constituição prevê "legislação exclusiva" do Congresso sobre determinados territórios, reconhece-se a coexistência de jurisdição estadual em aspectos não diretamente ligados ao serviço federal. No Brasil, onde não havia aquisição de novos territórios após a Proclamação da República, a hipótese de jurisdição territorial exclusiva da União seria, segundo Araripe, contrária ao espírito e à letra da Constituição.

Por fim, o parecerista afirma que isentar particulares residentes em terras da União do pagamento de tributos estaduais seria uma distorção injustificável, violando a Constituição Federal. A imunidade patrimonial da União não se estende a particulares que, ainda que em terras federais, exercem atividades econômicas próprias.

O parecer elaborado por Araripe Júnior, em 1903, além de plasmar verdadeiro caso fundador dos contornos do federalismo fiscal brasileiro (GODOY, 2014), preserva sua característica de atualidade, pois orienta-se, ainda que implicitamente, para a mesma direção do atual modelo de federalismo de cooperação, modelo que vem sendo fortalecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Conforme assentado pelo STF, a imunidade tributária recíproca traduz uma das projeções concretizadoras do postulado constitucional da Federação (ACO 2.654 AgR / DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe-053 de 22/3/2016).

No supracitado precedente do STF, consta que a Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, a partir das múltiplas tendências já positivadas na experiência constitucional comparada, o sistema do federalismo de equilíbrio, cujas bases reposam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal.

Desse vínculo isonômico que parifica as pessoas estatais dotadas de capacidade política deriva, como uma de suas consequências mais expressivas, a vedação – dirigida a cada um dos entes federados – de instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços uns dos outros, bem assim de suas instrumentalidades administrativas.

A imunidade tributária recíproca – consagrada pelas sucessivas Constituições republicanas brasileiras – representa um fator indispensável à preservação institucional das próprias unidades integrantes do Estado Federal, constituindo, ainda, importante instrumento de manutenção do equilíbrio e da harmonia que devem prevalecer, como valores essenciais que são, no plano das relações político-jurídicas fundadas no pacto da Federação.

A concepção de Estado Federal, que prevalece em nosso ordenamento positivo, impede – especialmente em função do papel que a cada unidade federada incumbe desempenhar no seio da Federação – que qualquer delas institua impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços tanto das demais pessoas políticas quanto das respectivas pessoas administrativas, quando criadas para executar, mediante outorga, serviços públicos constitucionalmente incluídos na esfera orgânica de competência das entidades governamentais.

No processo de indagação das razões políticas subjacentes à previsão constitucional da imunidade tributária recíproca, cabe destacar, precisamente, a preocupação do legislador constituinte de inibir, pela repulsa à submissão fiscal de uma entidade federada a submissão fiscal de uma entidade federada a outra, qualquer tentativa, que, concretizada, possa, em última análise, inviabilizar o próprio funcionamento da Federação.

Em conformidade com a atual jurisprudência do STF, o parecer de 1903 conclui, acertadamente, que a imunidade tributária da União obviamente não se estende a particulares que, ainda que em terras federais, exercem atividades econômicas próprias.

A par de todas as nossas Constituições republicanas contemplarem cláusula de imunidade tributária recíproca, o federalismo fiscal, pilar fundamental da

organização do Estado brasileiro, tem sido moldado por um longo processo de transformação, reflexo das tensões políticas, econômicas e sociais de cada época. Desde a instauração da República em 1889, a distribuição de competências tributárias e a partilha de receitas entre União, Estados e Municípios evoluíram de maneira não-linear, refletindo a busca por um equilíbrio dinâmico entre a autonomia dos entes federados e a necessidade de coesão nacional.

A Constituição de 1891 inaugurou o federalismo no Brasil, inspirada no modelo norte-americano. O federalismo fiscal desse período se caracterizou como federalismo centrípeto, conferindo aos Estados grande autonomia para criar e arrecadar impostos. A União ficou com a competência para impostos sobre importação, exportação e consumo, enquanto os Estados podiam tributar bens, profissões, indústrias e a propriedade territorial, além de estabelecer tarifas alfandegárias próprias.

A Constituição de 1934 buscou reverter a descentralização da Primeira República. A União passou a ter competência para instituir impostos sobre a renda, o lucro e o consumo, enquanto os Estados mantiveram a autonomia sobre impostos como o de vendas e consignações. No entanto, a eclosão do Estado Novo e a Constituição de 1937 promoveram uma ruptura, concentrando o poder fiscal na União.

O texto de 1937, imposto por Getúlio Vargas, suspendeu a autonomia dos Estados, submetendo-os à autoridade federal. Impostos importantes, como o de vendas e consignações, tornaram-se competência da União, e a partilha de receitas foi drasticamente reduzida. O período foi marcado por uma forte centralização, visando financiar o projeto de industrialização nacional e o fortalecimento do poder central.

Com o fim do Estado Novo, a Constituição de 1946 restaurou o pacto federativo, buscando um equilíbrio entre a autonomia dos entes federados e o poder da União. A matriz de impostos foi definida, com a União, Estados e Municípios recebendo competências específicas. A partilha de receitas voltou a ser regulamentada, embora ainda de forma incipiente, com o objetivo de mitigar as

desigualdades regionais. A União continuou com a competência sobre impostos de renda e produtos industrializados, enquanto os Estados ficaram com o imposto de vendas e consignações (IVC) e os Municípios com impostos como o de indústrias e profissões.

O regime militar, iniciado em 1964, promoveu uma nova centralização fiscal. A Emenda Constitucional 18/1965 e a Constituição de 1967 foram marcos dessa mudança. O objetivo era financiar o desenvolvimento do País, centralizando recursos na União para grandes obras de infraestrutura. O imposto de vendas e consignações (IVC) foi substituído pelo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), sob competência dos estados, mas com regras e alíquotas fixadas pelo governo federal, limitando a autonomia estadual.

A Emenda Constitucional 1/1969, que consolidou o regime autoritário, aprofundou essa centralização, esvaziando a capacidade de arrecadação dos Municípios e transferindo a eles responsabilidades sem a devida compensação financeira. O período foi marcado por uma forte concentração de poder e receitas nas mãos da União, com a criação dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que, embora garantissem alguma partilha, mantinham a dependência financeira dos entes subnacionais em relação ao governo federal.

A Constituição de 1988 marcou a culminância do processo de redemocratização e a busca por um novo equilíbrio federativo. O texto constitucional rompeu com a centralização fiscal do período militar, fortalecendo significativamente os Estados e, em especial, os Municípios, que passaram a ser considerados entes federados autônomos.

O federalismo fiscal de 1988 é caracterizado por um aumento das competências tributárias de Estados e Municípios, aprimorando o sistema de partilha de receitas. O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS) tornaram-se os pilares da arrecadação estadual e municipal, respectivamente. A Constituição também estabeleceu regras mais claras para a repartição de receitas, ampliando as transferências constitucionais obrigatórias para o FPE e o FPM, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais.

Desde 1988, diversas emendas constitucionais versaram sobre matéria tributária, buscando ajustar o sistema fiscal. A mais recente e significativa é a Emenda Constitucional 132/2023, que busca simplificar o complexo sistema tributário brasileiro, substituindo impostos como IPI, PIS, Cofins, ICMS e ISS por um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e uma Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). A aludida EC 132/2023 visa aprimorar, ainda, a distribuição de receitas entre os entes federados e diminuir a guerra fiscal, ao mesmo tempo em que fortalece a capacidade de arrecadação dos Municípios. A criação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços, com representação de todos os Estados e Municípios, é um marco no sentido da cooperação e do aprimoramento do federalismo fiscal.

A leitura do parecer de Araripe Júnior permite perceber a tensão entre duas concepções de federalismo: de um lado, a centralizadora, que busca garantir à União supremacia absoluta sobre seus bens e territórios; de outro, a cooperativa, que reconhece a autonomia dos Estados como elemento constitutivo da Federação. O parecer opta por esta segunda via, ao afirmar a competência estadual de tributação mesmo sobre atividades em terras da União.

O parecer de 1903 exerceu influência não apenas sobre a interpretação administrativa da Constituição, mas também sobre a doutrina jurídica brasileira. Ao fixar diretrizes exegéticas obrigatorias, o texto de Araripe Júnior consolidou práticas que limitavam a intervenção da União sobre as receitas estaduais, reforçando a descentralização típica da Primeira República.

Além disso, a posição de Araripe antecipou discussões modernas sobre federalismo fiscal cooperativo. Ao sustentar que o pagamento de tributos estaduais por colonos em terras federais não prejudica a União, mas fortalece o equilíbrio federativo, o parecer aponta para um modelo de compartilhamento de competências tributárias. Essa leitura tem ressonância até hoje, quando se discutem conflitos de competência tributária entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

### 3 CONCLUSÃO

O parecer de 1903, elaborado por Tristão de Alencar Araripe Júnior, constitui marco relevante na história do federalismo fiscal brasileiro. Nele se delineia uma concepção de federação que, ao invés de fragmentar o território entre esferas de jurisdição exclusivas, reconhece a integração de competências entre União e Estados.

Mais do que resolver uma consulta administrativa, o parecer contribuiu para a formação de uma doutrina constitucional republicana, na qual a autonomia estadual se compatibiliza com a unidade nacional. A análise filosófico-jurídica do documento mostra como o direito, ao ser interpretado, é também construído como espaço de diálogo entre texto constitucional, prática política e teoria do Estado.

Assim, o parecer de Araripe Júnior permanece como fonte indispensável para compreender os fundamentos filosóficos da federação no Brasil. Ao reafirmar a legitimidade da jurisdição fiscal dos Estados, mesmo em territórios da União, Araripe consolidou uma visão de federalismo que valoriza o equilíbrio entre autonomia e integração, contribuindo para a estabilidade e evolução do constitucionalismo republicano.

Ao resgatar esse documento histórico, percebe-se que os desafios do federalismo fiscal brasileiro têm raízes profundas, ligadas não apenas ao texto constitucional, mas também às interpretações oficiais que, desde o início do século XX, moldaram a prática institucional do País.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1946.

BRASIL. Emenda Constitucional 18, de 1965.

BRASIL. Constituição do Brasil, de 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional 1, de 1969.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 132, de 2023.

BRASIL. Decreto 967, de 2 de janeiro de 1903. Cria a Consultoria-Geral da República.

BRASIL. Lei Complementar 73, de 10 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a Advocacia-Geral da União.

ARARIPE JÚNIOR, Tristão de Alencar. Parecer sobre federalismo fiscal. Consultoria-Geral da República, 1903.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A História do Brasil contada pela Advocacia-Pública Consultiva: O Caso Fundador do Federalismo Fiscal Brasileiro - 1903. Brasília, DF: Escola da Advocacia-Geral da União, 2012 (Artigo).

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O Caso Fundador do Federalismo Fiscal Brasileiro. Revista da Associação Nacional dos Membros da Advocacia Geral da União, v. 4, p. 22-26, 2013.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Parecer de 1903 sobre federalismo fiscal brasileiro. Consultor Jurídico, São Paulo, SP, p. 1 - 1, 20 mar. 2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A advocacia pública consultiva: natureza, fundamentação histórica, alcance e limites dos pareceres da Advocacia-Geral da União. *Revista da AGU*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 15-44, abr./jun. 2017.

# **PARECER: CONCURSO: DIREITO À NOMEAÇÃO: 1933**

José Henrique Ferreira Bona

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho analisa o parecer emitido por CARLOS MAXIMILIANO, em 1933, à luz de sua visão progressista do direito fundamentada em princípios, na busca de garantir o direito subjetivo à nomeação de um candidato injustiçado.

OTACÍLIO CAMARÁ MARTINS é o protagonista da situação, que aprovado em segundo lugar no concurso público para o Ministério da Agricultura, para o cargo de ajudante de zootecnia, vê-se preterido de sua nomeação, quando GUSTAVO DUTRA é nomeado para a sua vaga, sem ter sido aprovado no concurso, afrontando à ordem classificatória do certame, bem como violando alguns Princípios da Administração Pública.

Importante ressaltar que este parecer tem um contorno principiológico e garantista, e que, ainda em sua análise jurídica, adentra em aspectos sociais, político e histórico da época, revelando uma visão contemporânea do parecerista sobre o tema analisado.

Reafirma-se nesta análise a importância do respeito ao direito subjetivo à nomeação dos candidatos aprovados em concursos públicos, em especial quando ocorre o surgimento de vagas no prazo de validade do certame. Demonstra-se também os fundamentos futuristas que CARLOS MAXIMILIANO utilizou em seu parecer, em especial a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os Princípios Constitucionais sobre a Administração Pública.

## 2 DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada, em 1933, pelo Ministro de Estado dos Negócios da Agricultura, a respeito de uma reclamação do candidato ao cargo de ajudante de zootecnia da Seção de Zootecnia do Serviço de Indústria Pastoril do referido Ministério, o senhor OTACÍLIO CAMARÁ MARTINS, que se classificou em segundo lugar, contudo, só houve a nomeação do primeiro candidato aprovado.

Pouco tempo após a nomeação do 1º candidato, surgiu outra vaga para o mesmo cargo, sendo nomeado GUSTAVO DUTRA, que sequer havia se submetido ao concurso, preterindo o reclamante à vaga.

O Ministério justificou a nomeação com fundamento na validade do concurso, que não havia sido prorrogada por ato formal, assim como a desídia do reclamante em requerer a sua nomeação.

Contudo, em momento algum, não foi demonstrada a desídia por parte do reclamante à posse ao cargo, pelo contrário, houve demonstração de interesse, quando da busca de seu direito junto ao Ministério competente, inclusive comprovando sua aprovação, bem como a violação de seu direito com vasta documentação.

O parecerista também evoca, em defesa do reclamante, o fato de que este permaneceu exilado, o que justificaria eventual demora na reclamação de sua vaga no concurso.

Assim, o parecerista CARLOS MAXIMILIANO afirma: “A injustiça é flagrante; entra pelos olhos até dos cegos”. E que o reclamante deve ser aproveitado no lugar ilegalmente ocupado pelo nomeado, ou em outro equivalente, pois foi por ele conquistado com honra.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO

O Ministério de Estado dos Negócios da Agricultura buscou justificar a nomeação de GUSTAVO DUTRA nos seguintes fundamentos:

- a) houve surgimento de nova vaga;
- b) citado Ministério não tornara, por um ato especial, o concurso válido por vários meses;
- c) talvez houvesse uma tardia reclamação do reclamante.

Já o ilustre parecerista CARLOS MAXIMILIANO rebateu os ínfimos argumentos do Ministério alegando que:

- a) a nomeação de GUSTAVO DUTRA caracterizou uma flagrante injustiça, pois ele não prestou concurso para a vaga, ocorrendo o preterimento de OTACÍLIO CAMARÁ MARTINS;
- b) Ministério deveria ter aberto novo concurso, assim, evitando o apadrinhamento de GUSTAVO;
- c) houve a violação de Princípios pela forma de como ocorreu a nomeação de GUSTAVO, pois não prestou concurso;
- d) faltou argumentos do Ministério em prol da nomeação de GUSTAVO e contra OTACÍLIO;
- e) a alegação de tardia reclamação por OTACÍLIO não prospera, pois estavam em um Governo oriundo da Revolução de Outubro, diga-se Revolução Constitucionalista de 1932, e que o requerente encontrava-se ausente por estar exilado, e caso, aparecesse, provavelmente, seria preso;
- f) OTACÍLIO deve ser nomeado para o cargo, ou aproveitado em outro similar, em razão de sua aprovação em 2º lugar no certame.

Interessante frisar que, à época, não existia lei no sentido estrito, a respeito do tema “concursos públicos”. Contudo, em 1930, ocorreu uma reforma administrativa,

que estabeleceu Princípios gerais sobre a realização de concursos públicos na Administração Pública Direta e Indireta dos Poderes da União, visando, dessa forma, garantir a meritocracia, racionalização e padronização, bem como a eficiência da Administração.

Outro ponto interessante é que, também, não existia na Constituição Federal da época (1891), previsão de concurso para seleção de servidores na Administração Pública.

## 4 O CONTEXTO HISTÓRICO DO PARECER

Era 1933, período de transição do Governo Provisório de Getúlio Vargas para o Governo Constitucional. O país passava por uma crise econômica e social, que se agravou com a Revolução de 1930 e os movimentos Tenentistas.

Assim, Getúlio Vargas assumiu o governo provisório (1930-1934), após a Revolução de 1930. Um dos seus primeiros atos foi revogar a Constituição de 1891. Foi criador do Ministério da Educação e Saúde, que reformou o ensino secundário e superior, bem como criou o Ministério do Trabalho. Demitiu todos os governadores, com exceção de Minas Gerais, nomeando intelectuais para os Estados. Idealizando uma nova Constituição para o Brasil, pressionado pela Revolução Constitucionalista de 1932, tentou estabilizar o país.

O país encontrava-se em disputa de poderes entre grupos, que deu origem aos movimentos Tenentistas e que provocou uma grande instabilidade econômica e política.

Acabara de ocorrer a grande depressão de 1929, com a queda da bolsa de valores de Nova York, em que todo o mundo foi atingido, inclusive o Brasil.

Foi naquele período que a Assembleia Nacional Constituinte elaborou a nova Constituição Brasileira, promulgada em 1934, a qual instituiu o voto secreto, o ensino primário obrigatório, o voto feminino e diversas leis trabalhistas.

O cenário Internacional encontrava-se em crise. Naquele período, Adolf Hitler foi nomeado chanceler da Alemanha, implantando uma ditadura nazista neste país.

## 5 COMENTÁRIOS

Posso afirmar que CARLOS MAXIMILIANO utilizou-se de um raciocínio/visão progressista e jurídica avançada para a sua época, pois para fundamentar a sua decisão, baseou-se numa construção principiológica, em que: a) visualiza o direito à nomeação, como direito subjetivo do candidato; b) revela violações aos Princípios Constitucionais; c) sustenta a legalidade da nomeação para a nova vaga; d) insere uma análise político-social no parecer.

Logo, existindo a vaga e o concurso vigente, a nomeação de OTACÍLIO seria obrigatória, pois, no caso, a nomeação de pessoa não aprovada no concurso caracteriza ilegalidade, imoralidade e injustiça.

Entendimento hoje que encontra fundamento no RE 598.099/MS (Ministro Gilmar Mendes), com repercussão geral, jurisprudência que fixou o entendimento que o candidato aprovado dentro do número de vagas garante o direito o direito subjetivo à nomeação.

Outro ponto de destaque foi a violação às Normas/Princípios da época com a nomeação de GUSTAVO sem concurso. Hoje, tal ato, violaria os Princípios Constitucionais da Legalidade, Impessoalidade e Moralidade Administrativa, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Inclusive, atualmente existe a possibilidade de responsabilização da autoridade nomeante por nomeação de pessoas sem concurso público, em desrespeito à norma, de acordo com a Lei nº 14.230/21 (Lei de Improbidade Administrativa).

Destaca-se, ainda, que o surgimento de nova vaga para o cargo, durante a vigência do concurso, enseja a nomeação dos candidatos aprovados e ainda não nomeados, inclusive posicionamento preferível à realização de novo concurso.

Neste sentido, é importante realçar que, naqueles concursos em que não houver expressa prorrogação de seus prazos, pode-se sustentar a possibilidade de sua prorrogação tácita, pela omissão da Administração, pois não realizou novo concurso e, ainda, nomeou um cidadão para a nova vaga. Assim, com fundamento em decisões do STF, o prazo de validade do concurso constitui limite à discricionariedade da Administração.

Logo, a nomeação para o cargo, sem novo concurso, em prazo próximo do último concurso, como o estudado, pode caracterizar uma prorrogação tácita de sua validade, assim, obrigando a nomeação dos demais aprovados no certame. Não sendo permitido à Administração não prorrogar o prazo, como artifício de manobra para não nomeação de candidato aprovado (RE 598099/MS, Min. Gilmar Mendes).

Friso que a Constituição Federal de 1988 prevê a validade dos concursos públicos de até 2 (dois) anos, prorrogável por igual período (art. 37, III da CF/88) e que o surgimento de vagas no período deve ser preenchido prioritariamente com os candidatos já aprovados no certame.

Por fim, o contexto político vivenciado pelo candidato, como perseguição e exílio, justificava, de forma plena e absoluta, a sua reclamação tardia, pois do contrário, seria preso e, quiçá, morto, pois vivenciava a Revolução de 1930. Inclusive, é bom frisar que diversos perseguidos políticos, à época, foram reintegrados aos seus postos de trabalho, e somente OTACÍLIO estava sendo preterido, o que demonstra uma carga político-social muito forte, demonstrando o reflexo das circunstâncias de poder, o clientelismo e a discricionariedade.

Logo, é necessária a proteção ao acesso igualitário ao serviço público a todos os cidadãos, em respeito aos Direitos Fundamentais e ao Princípio do Não Retrocesso Social.

Por fim, fica demonstrado o pensamento precursor e progressista de MAXIMILIANO na defesa do direito subjetivo à nomeação e o respeito aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Moralidade Administrativa.

## 6 CONCLUSÃO

O parecer de CARLOS MAXIMILIANO antecipa discussões que viriam a ser pacificadas anos depois pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pela Constituição Federal de 1988, o que demonstra um senso de justiça imensurável, mesmo com escassa legislação sobre o tema.

Assim, houve violação do direito subjetivo de OTACÍLIO, com a nomeação de um candidato não aprovado no concurso público, no caso o GUSTAVO, logo, configurou um ato ilegal e imoral, que violou Princípios atuais da Constituição da República.

Por fim, ficou demonstrada a importância do respeito a valores que norteiam a Administração Pública e o serviço público: mérito, isonomia, legalidade, moralidade e imparcialidade, ressaltando a importância da efetivação dos Direitos Fundamentais na Administração Pública.

# RESPONSABILIDADE CIVIL ESTATAL SOB O PARADIGMA DE VÍNCULO AO AGENTE PÚBLICO EM 1933

Lucas Amaral de Moraes<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade civil do Estado, no ordenamento jurídico brasileiro, tem sido palco de uma das mais significativas evoluções dogmáticas e jurisprudenciais, refletindo as transformações do próprio conceito de Estado e de sua relação com o cidadão. Em recente estudo junto ao Dr. Arnaldo Godoy foi constatado um parecer da Procuradoria da República de 1933, subscrito por Carlos Maximiliano, que refletia claramente o paradigma então vigente de responsabilidade civil do Estado que condicionava a responsabilização estatal à demonstração da culpa concreta do agente público:

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO.  
ATROPELAMENTO. NECESSIDADE DE PROVA DE  
CULPA DO CHAUFFEUR RESPONSÁVEL PELO  
ATROPELAMENTO-1933.

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Guerra: Com o aviso n.º 5, de 23 de fevereiro último, Vossa Excelência pediu meu parecer a respeito do pagamento de indenização que requer Raquel Boher.

A peticionária foi atropelada, em 29 de abril de 1932, por automóvel deste Ministério.

Quaisquer considerações à cerca da responsabilidade do Estado, no caso, são inoportunas enquanto não se prova a culpa do motorista, no processo-crime respectivo, do qual há apenas, nos autos, certidões de algumas peças.

---

<sup>1</sup> Advogado. Mestrando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (CEUB). Pós-Graduado em Direito Processual Civil (CERS) e Direito Tributário (IDP). Pós-graduando em Mediação e Conciliação (CM). Graduado em Direito pelo IDP.

Se não houver responsabilidade de seu agente não a haverá também do Estado; o pedido de reparação do dano deve aguardar, portanto, oportunidade.

Demais, o assunto é da esfera de ação do Judiciário, ao qual deve dirigir-se a impetrante.

Restituindo o processo relativo ao assunto, reitero a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e distinta consideração.

Rio de Janeiro, 5 de setembro de 1933. (a) Carlos Maximiliano

Note-se, que, seguindo a lógica original e basilar da responsabilidade civil, a configuração desta para o Estado se atrelava indissociavelmente à culpa do agente público, em uma simples transposição dos preceitos do direito civil privado para a esfera pública. A máxima “Se não houver responsabilidade de seu agente não a haverá também do Estado” encapsulava a teoria, onde o tripé dano, nexo de causalidade e culpa era indispensável para a configuração do dever de indenizar.

Contudo, o avanço cronológico do direito da responsabilização civil do Estado sofreu uma profunda reforma em seu paradigma, partindo a uma nova abordagem, que prescinde da investigação da culpa, focando na relação entre o dano e a atividade estatal, seja ela comissiva ou omissiva. Tal mudança não apenas simplificou o ônus probatório para o particular lesado, mas também redefiniu a própria natureza da atuação estatal e seu dever de reparação.

## **2 A EVOLUÇÃO DO CONTEXTO E UMA PREOCUPAÇÃO FUTURA**

O parecer de 1933, ao exigir a prova da culpa do agente público para a responsabilização do Estado, refletia a influência da teoria civilista da culpa, predominante à época do Código Civil de 1916.

O ponto inflexão se observa na Constituição Federal de 1946. O artigo 194 daquela Carta Magna estabeleceu que “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros” lhe conferindo “ação regressiva contra os

funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes”<sup>2</sup>. Essa disposição foi replicada nas Constituições de 1967 (art. 105) e 1969 (art. 107).<sup>3</sup>

Atualmente, tem-se fixado em nossa Constituição Federal de 1988, no artigo 37, § 6º, com redação similar: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.”<sup>4</sup>

Observa-se que, em 1946, o Brasil dotou maior incidência na teoria da responsabilidade objetiva do Estado, caracterizada no risco administrativo. Segundo essa teoria, para que se configure o dever de indenizar do Estado, basta a comprovação do dano e do nexo de causalidade entre a conduta (comissiva ou omissiva) do agente público e o prejuízo sofrido pelo particular, independentemente da prova de dolo ou culpa do agente. A culpa, nesse contexto, passa a ser relevante apenas para o exercício do direito de regresso do Estado contra o agente causador do dano, conforme expressamente previsto no texto constitucional.

O entendimento foi abraçado pela doutrina majoritária<sup>5</sup> e consolidado pela suprema corte do país. O Supremo Tribunal Federal, ressaltou em oportunidades, como no relevantes julgamentos do RE 841.526<sup>6</sup> em 30/3/2016, e no RE

---

<sup>2</sup> BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, Planalto, 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>

<sup>3</sup> GOMES, Rogério Zuel. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E A DENUNCIAÇÃO DA LIDE AO FUNCIONÁRIO PÚBLICO. Revista dos Tribunais. Vol. 839/2005. Pág. 110 – 126. setembro de 2005.

<sup>4</sup> BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Planalto, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>

<sup>5</sup> Identifica-se em: CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado, p. 44, item n. 3.5, 3<sup>a</sup> ed., 2007, RT; RIZZARDO, Arnaldo. Responsabilidade Civil, p. 362 e 369/371, 1<sup>a</sup> ed., 2005, Forense; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 995/997, 1002 e 1026/1027, 26<sup>a</sup> ed., 2009, Malheiros; CASTRO, Guilherme Couto de. A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro, p. 52/55, 3<sup>a</sup> ed., 2000, Forense.

<sup>6</sup> RE 841526, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016. Define que “A responsabilidade civil estatal, segundo a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, § 6º, subsume-se à teoria do risco administrativo, tanto para as condutas estatais comissivas quanto para as omissivas, posto rejeitada a teoria do risco integral.”

1.027.633/SP<sup>7</sup> (Tema 940 da Repercussão Geral), firmou a tese de que " A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público **deve ser ajuizada contra o Estado** ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."

Reforçou, portanto, a ideia de que a responsabilidade primária é do Estado, inclusive, proibindo formalizar ação judicial diretamente contra o agente estatal responsável pelo ato lesivo.

Essa mudança de paradigma talvez tenha o viés de demonstrar a compreensão de que os riscos inerentes à atividade administrativa devem ser suportados pela coletividade, e pragmaticamente, afastar o prejuízo patrimonial do lesado, pois o Estado possui maior capital, viabilidade de execução e liquidez patrimonial, permitindo assim, só após, direcionar ao agente, salvo se comprovadas causas excludentes de responsabilidade, como culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior.

O questionamento que se faz é se isso não torna o Estado, na prática, uma "seguradora universal", arriscadamente se aproximando da figura do risco integral, que, em sua concepção mais pura, imporia ao Estado o dever de indenizar, bastando o dano, independentemente de nexo causal ou excludentes, uma vez que participa de basicamente todas as relações jurídicas da sociedade, não se tratando mais de atropelamentos com automóvel de ente público, mas também, à todos os simples assaltos na rua, sob alegada falta de policiamento, por exemplo.

Tal dogmática de imputação da responsabilização primária e objetiva ao Estado se demonstrou efetiva em casos de omissão à serviços de saúde ou falha na emissão de documentos. Entretanto, não evidenciou preocupações que acompanharam o modelo explanado no parecer de Carlos Maximiliano, no qual basicamente: I) Se verificava a 1. conduta, 2. dano, 3. nexo de causalidade e 4. culpa

---

<sup>7</sup> RE 1027633, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14-08-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-268 DIVULG 05-12-2019 PUBLIC 06-12-2019.

**do agente**; e se configurada, então, só após, II) Se verificava a 1. conduta, 2. dano e 3. nexo de causalidade **do Estado**, pois esta é objetiva e não carece de verificação de culpa. Este seria o processo lógico da responsabilização civil.

O problema reside também, na constatação de que, em alguns julgados, além de já imputar diretamente essa legitimidade passiva ao Estado, a análise do nexo de causalidade tem sido flexibilizada a ponto de se aproximar da concepção do risco integral, onde a mera ocorrência do dano, sem uma clara demonstração da relação direta e imediata com a conduta estatal, parece ser suficiente para a responsabilização. Note-se que no direito brasileiro o risco integral é aplicado em hipóteses extremas como são os danos nucleares (art. 21, XXIII, 'd', da CF/88) e os danos ambientais (art. 225, § 3º, da CF/88).

O receio com essa flexibilização é levar a uma indevida ampliação da responsabilidade estatal, transformando o Estado em uma espécie de “segurador universal”, o que desvirtua os fundamentos da responsabilidade civil.

Um exemplo dessa tendência pode ser observado em casos de violência urbana em que o Estado é responsabilizado pela omissão na segurança pública, mesmo sem uma demonstração inequívoca de que a atuação estatal, ou a sua ausência, foi a causa direta e determinante do dano. Embora a responsabilidade por omissão seja subjetiva, a forma como o nexo causal é por vezes interpretado “teleologicamente” pode gerar uma responsabilidade basicamente objetiva, que se configura o risco integral.

Essa distorção na aplicação do nexo de causalidade é preocupante, pois desconsidera a necessidade de um vínculo lógico e jurídico entre a conduta (ou omissão) do Estado e o dano sofrido. A teoria do risco integral, por sua natureza excepcional, deve ser aplicada apenas nas hipóteses expressamente previstas em lei, sob pena de se desequilibrar o sistema de responsabilidade civil e onerar indevidamente o erário público, além de afastar a fixação de critérios de aplicação da norma positivada.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A trajetória da responsabilidade civil do Estado brasileiro é marcada por uma evolução significativa, que reflete a crescente preocupação com a proteção dos direitos dos cidadãos frente à atuação Estatal.

A análise da evolução da responsabilidade civil do Estado no Brasil revela uma trajetória de adequação às demandas de uma sociedade que clamou por maior garantia e efetividade na reparação de danos sofridos na esfera nacional.

Embora louvável em sua intenção de facilitar a indenização ao particular lesado, não pode configurar em um avanço doutrinário que descaracterize o instituto jurídico da responsabilização civil.

Por isso, se destaca que o modelo atual não é isento de problemas: riscos de responsabilização integral em diversos casos, diluição do nexo causal, ausência de fixação de critérios pelo judiciário por julgar “caso a caso”, aplicação rasa dos institutos jurídicos, e condenação dos cofres públicos nos casos em que o agente estatal não teve qualquer possibilidade de agir ou errou por fatores alheios.

Questiona-se, assim, os riscos do atual paradigma e as próximas evoluções legais e jurisprudenciais, que exige vigilância para que essa proteção não se converta em um sistema de responsabilização ilimitada, desprovido de critérios lógicos, claros e objetivos.

### **REFERÊNCIAS**

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Planalto, 1988.

Disponível em: <

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, Planalto, 1946.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

CAHALI, Yussef Said. Responsabilidade Civil do Estado, p. 44, item n. 3.5, 3<sup>a</sup> ed., 2007, RT;

CASTRO, Guilherme Couto de. A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro, p. 52/55, 3<sup>a</sup> ed., 2000, Forense.

GOMES, Rogério Zuel. Responsabilidade Civil do Estado e a Denunciação da Lide ao Funcionário Público. Revista dos Tribunais. Vol. 839/2005. Pág. 110 – 126. setembro de 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 995/997, 1002 e 1026/1027, 26<sup>a</sup> ed., 2009, Malheiros;

RIZZARDO, Arnaldo. Responsabilidade Civil, p. 362 e 369/371, 1<sup>a</sup> ed., 2005, Forense;

STF. RE 1027633, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14-08-2019, processo eletrônico repercussão geral - mérito dje-268 divulg 05-12-2019 public 06-12-2019.

STF. RE 841526, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-03-2016, acórdão eletrônico repercussão geral - mérito dje-159 divulg 29-07-2016 public 01-08-2016.

# ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL: DA MORALIZAÇÃO NA VIDA PÚBLICA NACIONAL PARA A DESMORALIZAÇÃO

Mikaela Minaré Braúna<sup>1</sup>

## RESUMO

O texto aborda a criação e regulamentação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), surgida no contexto político da Revolução de 1930, com o Decreto nº 19.408, assinado por Getúlio Vargas. O parecer de Levi Carneiro ressaltava a importância da advocacia para a moralização da vida pública, defendendo a autonomia da OAB, fiscalização ética e disciplina rigorosa, além da independência em relação ao Estado e à política. Assim, foi editado o Decreto nº 20.784, de 1931, que aprovou o primeiro Regulamento da OAB. Na conclusão, o texto contrasta o ideal original da OAB — órgão independente, defensor da democracia, dos direitos humanos e da moralidade — com a realidade atual, em que a entidade sofre influência política, enfraquecimento disciplinar e perda de prestígio. Ainda assim, defende-se que a OAB deve continuar autônoma e independente, preservando sua função social e seu papel histórico de guardiã da Constituição, da justiça e das liberdades.

**Palavras-chave:** Ordem dos Advogados do Brasil. criação. regulamentação. independência e autonomia. influência política e enfraquecimento.

## ABSTRACT

The text addresses the creation and regulation of the Brazilian Bar Association (OAB), which emerged in the political context of the 1930 Revolution through Decree No. 19,408, signed by Getúlio Vargas. Levi Carneiro's opinion emphasized the importance of the legal profession for the moralization of public life, defending the OAB's autonomy, ethical oversight, strict discipline, and independence from both the State and politics. As a result, Decree No. 20,784 of

---

<sup>1</sup> Doutoranda pelo Centro Universitário de Brasília UNICEUB. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP. Especialista em Direito Público Lato Sensu - Direito, Estado e Constituição pela Faciplac e Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera - Uniderp, Brasília/DF Brasil. Advogada graduada pelo Centro Universitário de Brasília UNICEUB, Sócia do escritório Minaré Braúna Advogados Associados S/S. Vice-Presidente da Comissão de Relações Governamentais e Institucionais do IBDFAM Nacional. Diretora Financeira do IBDFAM/DF. Diretora Financeira do IBDCONT - DF.

1931 was issued, approving the first OAB Regulation. In conclusion, the text contrasts the OAB's original ideal—an independent body, defender of democracy, human rights, and morality—with its current reality, in which the institution suffers from political influence, weakened disciplinary enforcement, and loss of prestige. Nevertheless, it argues that the OAB must remain autonomous and independent, preserving its social role and its historical mission as guardian of the Constitution, justice, and freedoms.

**Keywords:** Brazilian Bar Association. Creation. Regulation. Independence and autonomy. Political influence and weakening.

## 1 INTRODUÇÃO

Indiscutível que o exercício da advocacia sempre foi de extrema relevância para qualquer nação, já que é uma atividade intelectual que proporciona um serviço público de busca pela Justiça, pela garantia e efetividade das leis.

A representatividade e defesa no exercício da profissão, entretanto, devem estar limitadas a princípios éticos, pautados pela responsabilidade e busca constante pelo aprimoramento intelectual, já que as mudanças sociais geram as constantes mudanças legislativas.

Para tanto, viu-se necessária a criação de um órgão de controle no exercício dessa profissão, como também de proteção.

Advogados que, antes lutavam individualmente pela garantia dos direitos de seus representados, pela justiça social e por seus próprios direitos, receberiam o manto de proteção de um coletivo, todos em busca da mesma finalidade: a defesa das garantias legais.

Assim, em 1930 foi criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina, seleção da classe dos advogados e que deveria ser regida por um estatuto.

Nasceu em um período de mudanças políticas-ideológicas, fortalecendo a luta pelos direitos humanos, individuais e pela liberdade, o que antes era exercido por advogados solitários, em seu papel de defesa da Justiça.

Entretanto, em sua criação exigia-se a elaboração de um estatuto que a regulamentasse, precedendo ao início de sua atuação.

Deste modo, após manifestação em forma de parecer do consultor-geral da República, Levi Carneiro, mediante consulta realizada junto aos Institutos da Ordem dos Advogados Brasileiros, surge em 1931, o primeiro regulamento da Ordem dos Advogados Brasileiros estabelecendo sua função essencial à sociedade, função perante seus integrantes, regras sobre processo de seleção de advogados para compor seu quadro, proibições e impedimentos, normas de conduta e penalidades, que, em sua essência, vigoram até hoje.

Como restou estabelecido, para admissão à Ordem, não precisaria ser exclusivamente brasileiro, passou, também, a ser denominada Ordem dos Advogados do Brasil, inclusive, em artigo nesse primeiro regulamento<sup>2</sup>.

Portanto, a criação da Ordem dos Advogados do Brasil surge em contexto histórico de renovação, de disputas políticas, de violência ideológica e pela busca da Justiça.

Vem para ser o escudo de seus membros para que pudessem exercer legal e livremente sua função, que sempre foi complexa, face à evolução jurídica e constantes mudanças sociais.

Por outro lado, sua principal função, ao proteger seus membros, é de proteger a sociedade. Da mesma forma que defende seus integrantes, que lhes garante prestígio moral, cobra o exercício profissional de forma ilibada, ética e responsável, sob pena de penalidades de advertência, censura e até mesmo cancelamento nos quadros da Ordem.

O parecer emitido em 1931, defendendo a aprovação do Estatuto, redigido por uma comissão de advogados e membros dos Institutos, foi o primeiro passo pela luta na defesa dos advogados, sucateados no exercício de suas funções por todos os Poderes, mas que nunca esmoreceram na busca pela defesa dos direitos humanos, liberdade, democracia, dignidade da pessoa humana e repúdio a qualquer tipo de violência.

---

<sup>2</sup> Art. 88. O presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, assim, como o secretário geral, serão eleitos pelo Conselho Federal, dentre os seus membros.

A cada contexto histórico, a Ordem dos Advogados do Brasil sempre buscou participar do futuro do País, com projetos, cobranças de políticas públicas e de soluções e medidas para o livre exercício da liberdade e da democracia.

Infelizmente, apesar do momento histórico que vivemos, em que a liberdade de expressão, a democracia e os direitos individuais estão ameaçados, a Ordem da atualidade tem fins políticos-ideológicos, deixando de ser aquela que esteve envolvida nos maiores contextos históricos na defesa pelos direitos e pela Constituição Federal, como na defesa do estado de direito democrático, nas eleições diretas, na elaboração das Constituições Federais, no *impeachment*, na reforma do Poder Judiciário, na crise do mensalão e tantas outras.

Hodiernamente temos uma Ordem dos Advogados apagada e distante dos assuntos que envolvem seu País e seus advogados.

## **2 CONSULTA: CRIAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. DECRETO Nº 19.408, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1930-1931**

Trata-se de consulta realizada por Levi Carneiro, então Presidente do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, visando a criação e aprovação do Regulamento da Ordem dos Advogados do Brasil, um órgão federativo “de disciplina e seleção da classe dos advogados do País”, que estabelecesse, a todos que exercem os ofícios da advocacia, uma conduta moral e ética, como também que viesse a dar prestígio moral aos seus integrantes, já que defensores da Justiça.

A Ordem dos Advogados havia sido criada, por meio do artigo 17, do Decreto nº 19.408, assinado, em 18 de novembro de 1930, por Getúlio Vargas, chefe do Governo Provisório e referendado pelo Ministro da Justiça Osvaldo Aranha.

Com isso, fez-se necessária a criação de um Estatuto que a organizasse, dando origem a um anteprojeto elaborado pela Comissão Especial do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros. Com a conclusão do anteprojeto, coube ao próprio Levi Carneiro, que já naquele momento era o consultor-geral da República,

emitir, em 16 de novembro de 1931, parecer defendendo a criação do primeiro Regulamento da Ordem dos Advogados.

Para tanto, fez, em seu parecer, uma narrativa histórica mundial sobre o exercício da advocacia, da importância de suas associações e de um regulamento nacional que previsse “autonomia plena, recrutamento rigoroso e disciplina severa”.

O parecer, contendo o anteprojeto de lei, foi aprovado e, assim, editado o Decreto n.º 20.784, de 14 de dezembro de 1931, pelo Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Vargas e referendado pelo Ministro da Justiça Osvaldo Aranha.

### **3 CONTEXTO HISTÓRICO**

Em 1930, o Brasil vivenciava o fim da Primeira República, conhecida como República Velha (1889–1930), marcada pela política do café-com-leite, onde Minas Gerais e São Paulo alternavam o poder.

A crise econômica de 1929, com queda dos preços do café, gerando desempregos e os desgastes provocados com o governo oligárquico nas sucessões presidenciais ensejaram à Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, líder da Aliança Liberal. A defesa por uma República primordialmente liberal, com eleições livres, governo constitucional, que defendesse a liberdade civil e promovesse reformas políticas e sociais. Infelizmente, não foi assim o governo.

Naquele ano, em 01 de março de 1930, Júlio Prestes havia sido eleito Presidente do Brasil e Vital Soares, vice-presidente, por meio de eleições fraudulentas. Mas, antes de suas posses, que ocorreria em 15 de novembro, teve início, no dia 03 de outubro de 1930, em Porto Alegre, a Revolução, levando em 01 de novembro Getúlio Vargas ao poder, momento em que passou a governar por Decretos, já que a Constituição Federal de 1891 havia sido revogada.

Esse contexto histórico foi marcado por inúmeras modificações sociais e políticas, de extraordinária importância para nosso País, como a possibilidade de

voto para as mulheres, mesmo que facultativo, e que foi incorporado pela Constituição Federal de 1934.

Portanto, foi nesse contexto de mudança social e política, fim da oligarquia, crescimento industrial, promessa de renovação e modernização do Brasil, que foi criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, por meio do artigo 17, do Decreto nº 19.408, de 1930.

Mas, logo Getúlio Vargas adotaria uma política autoritária.

Para que a Ordem pudesse efetivamente exercer sua função, iniciou-se o processo de criação de seu estatuto, já que restou expressamente estabelecido no artigo de sua criação a exigência de regulamentação, o qual deveria ser criado e votado pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros e, após, devidamente aprovado pelo Governo, por meio de outro Decreto.

Através desse Estatuto, logo se iniciaria a trajetória da Ordem na defesa dos direitos humanos e da liberdade democrática, o que já demonstraria sua força, glorioso serviço de interesse público e necessidade ao País, como nos acontecimentos políticos de 1935, carimbados na história pelo autoritarismo, repressão e violência.

#### **4 ANTEPROJETO DO ESTATUTO E A NECESSIDADE DE SE REGULAMENTAR A PROFISSÃO DE ADVOGADOS**

A criação dos cursos jurídicos no Brasil, precisamente em São Paulo e Recife deu-se em 1827, isto é, cinco anos após a Independência do Brasil, por Dom Pedro I que via necessidade de cidadãos com conhecimento jurídico formados no novo País e não somente os que vinham de Portugal.

Naturalmente que, após a criação dos cursos jurídicos no País, se buscasse por uma entidade representativa da classe dos advogados, avalizando a profissão advocatícia.

Desse modo, os advogados do Brasil passaram a ser representados de forma regional pelos 7 (sete) Institutos dos Advogados do Brasil, cuja criação ocorreu, em

07 de agosto de 1843, pelo Governo Imperial. Naquele tempo, já se entendia a importância de um Instituto, como organizador dos advogados e de estudos jurídicos, principalmente das decisões.

Seu primeiro presidente foi o jurista baiano Francisco Gê Acaíaba de Montezuma – Visconde de Jequitinhonha -, advogado, diplomata, jurista e político brasileiro, que, em seu primeiro discurso, já defendia a criação de uma Ordem Nacional, embora não tivesse tido êxito no período monárquico.

Sua atuação era limitada, interna a cada região e, por isso, a criação de uma Ordem Nacional, não só traria força a seus integrantes do Brasil inteiro, como poderia se intervir em grandes assuntos de interesses sociais, garantindo os direitos fundamentais, sociais e protegendo nosso ordenamento jurídico, além, é claro, o exercício da profissão de forma moral e ética.

Somente, em 1930, como dito, foi criada a Ordem dos Advogados Brasileiros<sup>3</sup>, quando o Presidente do Instituto era Levi Carneiro, advogado, jurista e escritor.

Deste modo, com Levi Carneiro na Presidência e, diante da previsão pelo decreto de criação da Ordem que determinava a elaboração de um estatuto que a regesse, coube ao próprio presidente nomear uma comissão para elaboração do anteprojeto e, coincidentemente, no fim, quando já no cargo de consultor-geral da República, emitir parecer consultivo favorável à sua aprovação que culminou no Decreto nº 20.784, de 14 de dezembro de 1931.

Esse Decreto deu à entidade dos advogados alto significado no País, trazendo respeito, condutas morais, éticas e penalidades aos infratores.

Pois bem, adentrando ao Parecer Consultivo nº 283 G, Levi Carneiro, no cargo de consultor-geral da República e, posteriormente, o primeiro Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, eleito em 1933, ao defender a aprovação do anteprojeto de lei que previa sua regulamentação, trouxe um grande contexto histórico de diversos países sobre a necessidade da existência de uma ordem de

---

<sup>3</sup> Artigo 17 do Decreto nº 19.408, de 18 de novembro de 1930.

advogados que visasse a “moralização da vida pública nacional” e de elevada “cultura jurídica”.

A Ordem dos Advogados, segundo o parecer, deveria zelar pela liberdade profissional, mas não irrestrita; ter autonomia para se autofiscalizar e independência, o que evitaria a influência das mudanças ideológicas dos governos e da política.

Obviamente que não poderia prever, naquele momento histórico em que se buscava a democracia, a liberdade de expressão e o fim das violências por questões políticas, que ideologias políticas e partidárias poderiam passar a influenciar os comandos da Ordem dos Advogados do Brasil.

Retornando ao parecer, dentre as justificativas para a aprovação do anteprojeto, seria a fiscalização de ordem moral e ética para o exercício da advocacia, vez que, da mesma forma que para sua prática se exigia provas de habilitação, somente um estatuto poderia impor restrições e controle a esse exercício. Não sem razão que, entre as disciplinas da faculdade de Direito, a de ética profissional é obrigatória.

Como advogado e, no fim do projeto, consultor jurídico, o parecerista sabia que a profissão do advogado deveria ser pautada por uma conduta correta, ter o respeito necessário, diante de sua importância para a Justiça, do múnus público que exerce na defesa dos direitos, o que, consequentemente, obrigaria uma regulamentação da profissão, face a responsabilidade funcional e importância para uma nação.

Assim, os melhores para julgar a conduta de uma classe é sua própria classe, pois o dever estatutário, ético e moral já está enraizado, desde a formação jurídica. São os que mais possuem conhecimento de como é o exercício da profissão. Terceiros jamais estarão imbuídos desse sentimento.

Com esse regulamento, o Estado deixaria de exercer a fiscalização sobre a profissão, passando para a própria, que a faria coletivamente.

Para alguns isso seria um grande problema e um descontrole estatal. Mas, será!? Será que a Ordem de advogados, uma classe coletiva de pessoas habilitadas a

exercer uma das maiores profissões de um país, que busca a defesa diária e a preponderância da Justiça em todas as situações, não seria a mais qualificada para a defesa e controle de seus membros? De certo que a resposta é uma só, retirar da Ordem dos Advogados do Brasil o controle e fiscalização dos advogados é o mesmo que afirmar falta de competência de seus membros para o múnus, colocando em xeque sua própria capacidade ao exercício da profissão.

Portanto, o parecer submetido ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores já ressaltava a importância da criação de um Estatuto que regulamentaria a Ordem dos Advogados do Brasil que, em que pese ter sido criado no século passado, sua finalidade ainda é a mesma, serviço público em defesa da liberdade, dos direitos humanos, da justiça social, da dignidade da pessoa humana, da democracia, da célere administração da justiça e da boa aplicação das leis.

## 5 CONCLUSÃO

Dentre os regramentos mais importantes previstos no Estatuto estava a admissão de advogados com conduta ilibada, que não fosse indigno de aceitação, que exercesse o ofício com responsabilidade e independência. O Estatuto de 1994, ainda, prevê o mesmo, dada a importância do decoro, idoneidade moral.

Salientava o parecerista, em 1931, que a “Ordem não é órgão de interesses privados, de privilégios odiosos”. Esse era o desejo quando da sua criação, mas há muito isso não tem sido observado, o que poderia, àquela época não ter sido previsto.

Campanhas de altíssimo valor para o comando de cada presidência da Ordem, inclusive, com participação política, o que gera ausência de independência. Cargos de representatividade como trampolim para inserção no Governo. Na Ordem Nacional, um combinando de troca de presidências, tinha, pelo menos, um acordo de que a cada eleição o presidente seria de um Estado.

Nossa classe não é mais respeitada como antes, não somos mais “autoridades”, cidadãos de confiança do estado, com reputação ilibada, merecedores de respeito.

Hodiernamente, a política comanda o jogo de troca de poderes. Advogados e bancas de escritório são constantemente noticiados como “vendedores” de influência. O que menos importa é a ética, a ordem moral e o conhecimento jurídico. E a Ordem nada faz, não há mais punições, repressão disciplinar, com força coercitiva! Com isso, não há mais respeito pela classe e os advogados estão perdendo seu prestígio.

Em 1931, quando o Parecer foi emitido, Levi Carneiro defendia que a Ordem viria para evitar “abusos da fé alheia, cometidos por falsos advogados ou por alguns raros advogados de verdade, indignos de o serem”. Triste constatar nosso retrocesso, quando a Ordem já foi palco da defesa da moralidade, dos direitos humanos, das liberdades democráticas, reprimindo práticas inescrupulosas e de grande importância para o País.

Contudo, isso não significa que a Ordem dos Advogados do Brasil precise ser extinta ou controlada por outro órgão público. O Estatuto tem todas as respostas para se reerguer uma das carreiras mais bonitas do mundo, pois, não somente salva vidas, como zela pelos direitos e garantias fundamentais, presta serviço público, exerce função social e contribui com a administração da Justiça. Defendido, desde 1930!

A Ordem foi protagonista em grandes momentos históricos de nosso País. Atuou na defesa de advogados presos, em razão de perseguição política em regimes autoritários, sempre lutando pela liberdade, protestando contra violências praticadas contra advogados e acusações falsas. Uma classe que se mostrava unida contra o abuso do poder político, o que, hoje, é cometido pelo próprio Judiciário contra os advogados, mas sem qualquer interveniência da Ordem.

Na Segunda Guerra Mundial, a Ordem foi à frente pela defesa da soberania nacional, exigindo providências do Governo quando navios brasileiros foram atacados por submarinos alemães. Atualmente, não vemos a Ordem na defesa da soberania do Governo.

Quando a democracia sofria violações, a dignidade da pessoa humana sofria atentado, a Ordem estava lá em suas defesas, o que agora é feito individualmente, sem o amparo de um coletivo.

Embora, atualmente, vemos que a função que deveria ser de um coletivo está abalada, fragilizada, isso já ocorreu em outros momentos históricos e foi superado, justamente por suas atribuições serem independentes a qualquer dos Poderes.

A Ordem deve permanecer tendo autonomia e independência plena para a defesa dos interesses da classe e para célere administração da Justiça, assegurando-lhe a agir sempre que necessário, bem como zelando pela ética e moralidade no exercício da profissão. Se perde essa autonomia, poderá, logo, ser subordinada à magistratura, ao Ministério Público ou aos órgãos de controle, o que será um abalo à administração da Justiça, à defesa da Constituição Federal, do Estado Democrático de Direito, direitos fundamentais e direitos humanos.

Deste modo, durante décadas enfrentamos essa questão, poderes e órgãos que se opõe a autonomia e independência da Ordem, buscando sua subordinação, mas todas sem sucesso.

Não será, contudo, uma Ordem política, com membros que visam interesses privados a abalar seu contexto histórico e estatutário de órgão fiscalizador, atento às mudanças sociais, a evolução do ordenamento jurídico e defensor da Constituição Federal.

# O PARECER E O CRISTO: O PARECER FUNDADO NA LAICIDADE POR POUCO NÃO OFUSCOU A VISTA MAIS BONITA DA CIDADE

Philippe de Oliveira Nader

Diante da triste notícia da morte do Papa Francisco, me lembrei da história de que a estátua do Cristo Redentor quase não saiu do papel, há mais de 100 anos. Se dependêssemos de Rodrigo Octavio, Consultor Geral da República em 1921, não teríamos os famosos braços abertos sobre a Guanabara, nem as belas canções que o cantaram, tampouco poesias em sua homenagem ou as incontáveis orações rezadas aos seus pés.

A pedido do Ministro da Fazenda à época, o jurista foi chamado a opinar a respeito da constitucionalidade da construção do Cristo Redentor no alto do morro do Corcovado no Rio de Janeiro. O parecer (encaminhado a mim pelo nobre professor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy) se fundou na laicidade do Estado, estabelecida expressamente, pela primeira vez entre nós, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Segundo o Consultor Geral, o monumento não poderia ser construído com apoio estatal em razão de representar imagem de religião específica, o que ofenderia a consciência da população que não compartilharia da mesma fé. Seria, segundo o parecerista, "a concessão de um favor do Estado em benefício de uma Igreja", algo contrário aos ditames constitucionais.

No texto, Rodrigo Octavio invocou curioso precedente ocorrido em 1892, no qual se discutiu a permanência ou não da imagem de Jesus Cristo crucificado nas salas do Júri. Nas palavras do parecerista, "o caso foi que, negado o pedido de retirada dessa imagem feito por um jurado não católico, foi um dia essa imagem destruída por outro jurado violento e fanático".

A conclusão a que lá se chegou foi replicada no parecer do Cristo Redentor: é ilegal e inconstitucional a manutenção da imagem cristã na sala do Júri em um Estado considerado laico (conforme previsão do Código Civil de 1916, art. 66, I, e 67).

Agora em novembro de 2024, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar a respeito de idêntica questão de direito: pode um prédio público, especialmente do Poder Judiciário, ostentar em suas paredes um símbolo religioso como o Cristo morto na cruz?

Nossa Corte Constitucional entendeu, no Tema 1086 de Repercussão Geral (Agravo em Recurso Extraordinário 1.249.095/SP), que a presença de símbolos religiosos em prédios públicos, como imagens e crucifixos, não fere o princípio da neutralidade estatal em relação às religiões nem a liberdade de crença das pessoas.

Em seu voto vencedor, o Ministro relator Cristiano Zanin lembrou decisões similares do Conselho Nacional de Justiça (Pedidos de Providência n. 1344 a 1346) no sentido de que a cultura e a tradição de um país também se manifestam por símbolos religiosos, o que deve ser tutelado. Ressaltou, ainda, que a Constituição Federal protege a liberdade religiosa, sua livre manifestação e exercício, e proíbe a discriminação por motivos de crença ou convicção filosófica. O que estaria vedado, segundo o referido magistrado, seria uma lei que impusesse a presença de símbolos religiosos em prédios públicos, o que afrontaria a laicidade estatal.

A Corte Europeia de Direitos Humanos também já decidiu pela manutenção de crucifixos em escolas públicas. Embora sejam um símbolo inegavelmente religioso, representam os princípios e valores que formaram os alicerces da democracia e da civilização ocidental, e que sua presença nas classes é justificável. Ademais, não haveria, segundo aquele tribunal, “prova de que a exibição de um crucifixo em sala de aula influencie os alunos cujas crenças estão em formação”<sup>1</sup>.

A Suprema Corte dos Estados Unidos da América se debruçou sobre o assunto em algumas ocasiões, com decisões distintas à luz da interpretação da

---

<sup>1</sup> Lautsi v. Italy, application n. 30814/06, citado no voto do Ministro Cristiano Zanin no ARE 1.249.095/SP.

primeira emenda da Constituição que garante a laicidade estatal. Em determinado caso entendeu, por exemplo, que a exibição dos 10 mandamentos em um tribunal do Kentucky seria inconstitucional por considerar que se estaria promovendo uma visão religiosa específica (Mc Creary County vs ACLU - 2005<sup>2</sup>).

Em outro julgado, a Suprema Corte estadunidense chancelou a instalação de uma cruz cristã de 12 metros em um cruzamento público de Maryland, como memorial a soldados mortos na Primeira Grande Guerra (American Legion vs American Humanist Association - 2019<sup>3</sup>). A razão de decidir foi no sentido de que o referido símbolo religioso estaria intimamente conectado a um contexto histórico e cívico, o que denotaria uma finalidade secular legítima: proteger a memória histórica do país.

Embora tenham ocorrido alguns episódios de violência religiosa nos últimos anos, em boa parte das democracias contemporâneas é comum a livre manifestação religiosa (ou mesmo a liberdade de não crer) em locais públicos e dedicados ao atendimento da coletividade, como símbolo das tradições do país.

Por óbvio, nosso saudoso Consultor Geral da República não poderia imaginar à época que, depois de um século do seu parecer, aquele polêmico monumento religioso seria premiado por compor a única paisagem cultural urbana reconhecida como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO, além de mais famoso cartão postal da cidade maravilhosa. Morto em 1944, teve ao menos a chance de contemplar a beleza exuberante daquela estátua e, quem sabe, de agradecer ao Presidente da República – talvez também à Providência – pela rejeição do seu tão bem fundamentado parecer.

---

<sup>2</sup> Disponível em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/545/844/>.

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/17-1717\\_4f14.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/18pdf/17-1717_4f14.pdf).

# **CONDENAÇÃO CRIMINAL: EFEITOS ADMINISTRATIVOS: PERMANÊNCIA DEFINITIVA DE ESTRANGEIRO INDULTADO: NOÇÃO DE ORDEM PÚBLICA**

Reinaldo Rossano Alves

## **1 INTRODUÇÃO**

Em 1957, o então Consultor-Geral da República, Caio Tácito Sá Viana Pereira de Vasconcelos, emitiu Parecer acerca de consulta formulada pelo Ministro da Justiça, em processo administrativo no qual pessoa estrangeira condenada pelo crime de contrabando à pena de 1 ano, posteriormente indultada pelo Presidente da República, solicitava revisão da decisão que lhe negou a permanência definitiva no país.

O indeferimento foi lastreado no inciso IV do artigo 11 do Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945, sob o fundamento de que a condenação indicava ser o estrangeiro nocivo à ordem pública.

O presente artigo objetiva analisar as razões emitidas no Parecer, bem como se essas estariam adequadas no atual contexto jurídico brasileiro.

Inicialmente, será apresentado um resumo acerca da consulta apresentada ao Consultor-Geral da República. Após, será analisado o contexto histórico em que se deu essa consulta, voltando-se ao ano de 1957. Por fim, analisar-se-ão as razões do Parecer, com uma breve biografia do seu autor, e se os fundamentos apresentados poderiam ser invocados atualmente na resolução de casos análogos.

## 2 A CONSULTA

O Consultor-Geral da República, Caio Tácito, foi instado a se manifestar acerca de revisão do processo em que foi negada a permanência definitiva no país, ao Senhor Norbert Moritz Frank, estrangeiro nascido na Alemanha, e que vivia no Brasil há cerca de 5 anos e desejava fixar domicílio no Rio de Janeiro, onde se encontravam sua esposa, filhos e netos, estes últimos brasileiros natos.

O requerente havia sido condenado à pena de um ano de reclusão pela prática do crime de contrabando, previsto no artigo 334 do Código Penal. Posteriormente, contudo, veio a ser indultado pelo Presidente da República.

A questão consistia em verificar se a condenação criminal, incompatibilizaria o Sr. Norbert à permanência definitiva no país, por considerá-lo elemento nocivo à ordem pública, mesmo tendo sido a pena indultada em momento posterior pelo Presidente da República.

Nesse contexto, o Departamento do Interior e Justiça inclinou-se pelo deferimento, mas o Senhor Assistente Jurídico do Gabinete manifestou-se contrariamente, sob o fundamento de que o indulto não extinguira o crime, mas tão somente a execução da pena, fazendo-a cessar.

À época, o Decreto-Lei 9.967 (Dispõe sobre a Imigração e Colonização), de 18 de setembro de 1945, vedava, em seu artigo 11, inciso IV, a concessão de visto ao estrangeiro “*nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições*”.

Assim, a consulta consistia em saber se a condenação pelo crime de contrabando, cuja pena foi posteriormente indultada pelo Presidente da República, impedia a permanência definitiva no Brasil de estrangeiro.

## 3 CONTEXTO HISTÓRICO

O Parecer foi lavrado pelo Consultor-Geral da República em 24 de junho de 1957 (GODOY, 2025).

O país era presidido por Juscelino Kubitschek, cujo governo foi marcado pelo chamado “Plano de Metas” e pelo desafio da construção de Brasília, a nova capital.

O Plano de Metas foi um programa econômico que visava acelerar o desenvolvimento do Brasil, promovendo a industrialização e a superação do subdesenvolvimento. Ele criou um clima de otimismo e desenvolvimento industrial, com foco em superar o subdesenvolvimento e tensões políticas e sociais. De fato, apesar do otimismo geral, o país passava por um momento de inquietudes sociais, com debates sobre reforma agrária, direitos trabalhistas e questionamentos à legitimidade das instituições, o que gerava uma divisão entre conservadores e progressistas.

No âmbito internacional, houve o lançamento do Sputnik 1 pela União Soviética, marcando o início da corrida espacial entre as Superpotências.

## 4 COMENTÁRIOS

Caio Tácito Sá Vieira Pereira de Vasconcelos ocupou o cargo de Consultor-Geral da República de junho a agosto de 1957. Nasceu em 10 de setembro de 1917, no Rio de Janeiro, tendo falecido em 20 de dezembro de 2005.

Foi Professor catedrático de Direito Administrativo e Professor Emérito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), onde exerceu as funções de Diretor da Faculdade de Direito, Diretor do Centro de Ciências Sociais, Sub-reitor e Vice-reitor. Em setembro de 2002<sup>1</sup>, o XVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, reunido em Fortaleza, Ceará, homenageou o Professor Caio Tácito, *“pela sua admirável contribuição ao Aperfeiçoamento do Direito Administrativo Pátrio”*.

Advogado, ocupou o cargo de Subchefe do Gabinete Civil do Presidente Juscelino Kubitschek, de 1956 até 1959, e nessa condição substituiu Antônio Gonçalves de Oliveira como Consultor-Geral da República de junho a agosto de 1957.

---

<sup>1</sup> <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46450/45151>

Em seu Parecer, o Professor Caio Tácito inicialmente teceu comentários sobre a origem histórica do indulto, sinônimo de graça, cujo instituto remonta à antiguidade. Ressaltou que a graça *“exerce um efeito moderador sobre os excessos judiciários e completa o sentido individualizador da política criminal e penitenciária”* e que, como *“contrapeso à ação do Judiciário”*, o indulto serve como benefício aos que não *“merecem o castigo, nem ameaçam com a reincidência a sociedade”*. E destacou que o poder de graça, decorrente do poder absoluto dos soberanos, passou a ceder terreno *“ao uso da prerrogativa como instrumento de recuperação social do condenado”*. Ou seja, *“a graça é ato discricionário, mas pressupõe informação adequada e convicção da eficácia recuperatória da providência”*.

Na sequência, abordou a natureza jurídica do indulto, o qual não apagaria o crime, afastando apenas a aplicação da pena, com a subsistência dos demais efeitos da condenação.

Após, passou-se a análise do caso concreto, pontuando que o Decreto-Lei nº 7.967/45 vedava, em seu artigo 11, inciso IV, a concessão de visto ao estrangeiro *“nocivo à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições”*. E aqui residiu o ponto nodal do Parecer: definir se a condenação anterior, posteriormente indultada pelo Presidente da República, impediria a permanência definitiva de estrangeiro no país. Ou seja, essa condenação seria nociva à ordem pública?

E a questão foi respondida sob o fundamento principal de independência das instâncias, penal e administrativa. Ora, embora a condenação indultada mantivesse os demais efeitos da condenação, com o afastamento único da pena, não se podia olvidar que o indulto era um *“instrumento de adaptação ou reparação social, visando a compensar os rigores da lei, ou da justiça e a reintegrar o indivíduo na convivência norma”*.

O Parecer mencionou, ainda, a própria condenação do estrangeiro, porquanto houve divergência no Poder Judiciário acerca da própria tipicidade da conduta, tanto

no âmbito do extinto Tribunal Federal de Recursos quanto no Supremo Tribunal Federal, havendo votos vencidos no sentido da absolvição.

Dessa forma, conclui-se que a condenação indultada, por si só, não seria fator impeditivo à permanência do estrangeiro no Brasil, mas “*que à decisão administrativa devem preceder estudos mais pormenorizados da conduta do requerente*”.

Portanto, à luz do Parecer, a instância administrativa não estaria vinculada à condenação penal do estrangeiro, mormente pela concessão de indulto, devendo-se investigar de forma mais detalhada a conduta do requerente para identificar se sua permanência no país era nociva “*à ordem pública, à segurança nacional ou à estrutura das instituições*”.

E como essa questão seria abordada no contexto jurídico atual?

Atualmente, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, regula o tema Imigração. Essa norma revogou a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) que revogara o Decreto-Lei nº 7.967/45, vigente à época da emissão do Parecer do Professor Caio Tácito.

O artigo 11 da Lei nº 13.445/2017 dispõe que poderá “*ser denegado visto a quem se enquadrar em pelo menos um dos casos de impedimento definidos nos incisos I, II, III, IV e IX do art. 45*”. E o artigo 45, em seus incisos I, II, III, IV e IX veda o ingresso no Brasil de pessoa: “*I- I - anteriormente expulsa do País, enquanto os efeitos da expulsão vigorarem; II - condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo ou por crime de genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, de 1998, promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002 ; III - condenada ou respondendo a processo em outro país por crime doloso passível de extradição segundo a lei brasileira; IV - que tenha o nome incluído em lista de restrições por ordem judicial ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional; [...] IX - que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal*”.

Observa-se que a independência das instâncias é relativa, pois em caso de condenação (ou mesmo acusação) por crimes de terrorismo, genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Decreto nº 4.388/2002 (Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional) o impedimento à permanência decorrerá da esfera penal, repercutindo de forma direta no campo administrativo.

Ademais, na atualidade, “*o indulto é verdadeiro instrumento de política criminal e penitenciária, que vem sendo, larga e continuamente, usado no Brasil e também em outros Estados Modernos*” (ALVES, 2016, p. 203). Isso porque “*ao abreviar o tempo de cumprimento de pena, não se pode negar, também reduz os custos do encarceramento, indicando, por isso, que o governo, ao utilizar continuamente o indulto não o faz pensando unicamente na recuperação dos presos*” (ALVES, 2016, p. 206).

E o Presidente da República é auxiliado na elaboração dos Decretos de Indulto pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), órgão de execução penal, subordinado ao Ministério da Justiça, encarregado de, entre outras funções, propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e das medidas de segurança<sup>2</sup>.

Destaque-se que, em pesquisa realizada no ano de 2016, identificou-se uma comunidade epistêmica no âmbito do CNPCP, para a qual “*a política pública adotada na gestão do sistema prisional brasileiro deve priorizar a redução de taxas de encarceramento, ter modelos distintos de prisões para cada segmento, combater a seletividade penal, buscar menos justiça criminal e mais justiça social, investir na justiça restaurativa, priorizar as penas alternativas à prisão, eleger o sistema prisional como problema central, fortalecer o Estado na gestão do sistema penal, fortalecer o controle social sobre o sistema penal e ter política, método e gestão específica para o sistema prisional*

---

<sup>2</sup> Artigo 64, inciso I, da Lei nº 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Portanto, a solução adotada, em 1957, no Parecer pelo Consulto-Geral da República, Professor Caio Tácito, mostra-se totalmente adequada para os dias atuais, porquanto a condenação por crime de contrabando, posteriormente indultada, não pode, por si só, representar fator impeditivo à permanência de estrangeiro no Brasil, mormente pela independência das instâncias, penal e administrativa.

## 5 CONCLUSÃO

Uma mesma conduta ilícita pode gerar consequências diversas, em diferentes instâncias, penal, administrativa e civil. Em regra, essas instâncias funcionam de forma independente e podem adotar decisões distintas. Entretanto, o princípio da independência das instâncias possui um caráter relativo, havendo determinadas situações em que há repercussão de uma esfera em outra.

É o que ocorre, hoje, por exemplo, na situação de uma pessoa estrangeira que venha a ser condenada por crimes de terrorismo, genocídio, crime contra a humanidade, crime de guerra ou crime de agressão, nos termos definidos pelo Decreto nº 4.388/2002. Nesses casos, a decisão da esfera penal terá influência direta no âmbito administrativo, impedindo o ingresso e a permanência do estrangeiro no Brasil.

Nesse sentido, em 1957, a Consultoria-Geral da República foi provocada a se manifestar em processo no qual estrangeiro, condenado pelo crime de contrabando à pena de 1 ano, posteriormente indultada pelo Presidente da República, solicitava revisão da decisão que lhe negou a permanência definitiva no país.

O então Consultor-Geral da República, Professor Caio Tácito, emitiu brilhante Parecer no qual destacou, em essência, a independência das instâncias, pois nem a condenação pelo crime impedia de forma imediata a permanência no país e, muito menos, o indulto da pena, posteriormente concedido pelo Presidente da República, garantia essa permanência.

Sugeriu-se, assim, que, previamente à decisão administrativa, fossem realizados estudos mais pormenorizados da conduta da pessoa estrangeira. Isso

porque a verificação do comportamento, no período em que o estrangeiro já residia no país (5 anos), possibilitariam conhecer, mais adequadamente, o caráter e o grau de adaptação do postulante, orientando a administração sobre a conveniência, ou não, de sua permanência.

E essa solução se adequaria perfeitamente no atual regime jurídico brasileiro, a despeito de ter sido proferida há mais de 68 anos.

## **REFERÊNCIAS**

ALVES, Reinaldo Rossano. Punir e Perdoar: análise da política pública na edição dos decretos de indulto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BRASIL, LEP. Disponível em  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)> Acesso em 2 set. 2025.

FERREIRA, Sergio de Andréa. Homenagem ao Professor Caio Tácito. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46450/45151> Acesso em 01 set. 2025.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy. Projeto: A história do Brasil contada pela advocacia pública consultiva. 2025.

# PRESCRIÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA EM 1903

Roberto Silva da Rocha

Em 1903 o então Consultor-Geral da República, Tristão de Alencar Araripe Júnior<sup>1</sup>, em resposta à consulta do Sr. Ministro da Guerra, exarou parecer desfavorável ao pagamento de soldo e gratificações reivindicados por um alferes da Guarda Nacional como contraprestação de serviços prestados no período de 1º até 17 de junho de 1895.

Embora reconhecida como provada a prestação dos serviços e a legalidade da respectiva contratação, tendo em vista atestado expedido pelo comandante do Corpo de Cavalaria da Guarda Nacional no Estado do Rio Grande do Sul, **opinou o parecerista pela ocorrência de prescrição dada a consumação do prazo de cinco anos entre a data do atestado e a apresentação do requerimento.**

O diploma legal para tal indeferimento foi o Decreto 857, de 12 de novembro de 1851, cujos artigos 3º dispunha (grifado):

Art. 3º Todos aquelles, que pretenderem ser credores da Fazenda Nacional por ordenados, soldos, congruas, ou gratificações e outros vencimentos de empregos; por pensões, tenças, meio soldo e monte por; por preço de arrematações e contractos de qualquer natureza, pagamento de despezas feitas e serviços prestados; e por quaesquer reclamações, indemnisações, e restituições, **deverão requerer o reconhecimento e liquidação de suas dividas, a expedição dos despachos, ordens, e titulos para o pagamento, e fazer o assentamento das que o precisarem dentro dos 5 annos; e passado este prazo, ficará prescripto a favor da Fazenda Nacional todo o direito que tiverem.**

---

<sup>1</sup> Foi um advogado, crítico literário e escritor brasileiro (\* Fortaleza 27.06.1848 / + Rio de Janeiro 29.10.1911). Pertenceu a uma das mais importantes famílias do Ceará no século XIX, sendo primo legítimo de José de Alencar. Foi membro-fundador da Academia Brasileira de Letras. Exerceu o cargo de Consultor Geral da República de 1903 até sua morte em 1911). [fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Araripe\\_J%C3%83o](https://pt.wikipedia.org/wiki/Araripe_J%C3%83o); acesso em 01.07.2025]

Consignou o Consultor-Geral, ainda, não ter sido verificada a hipótese de suspensão do curso prescricional prevista no artigo 7º, inciso 2º, do referido Decreto, *verbis*: “*Art. 7º Os 5 annos não correm para a prescripção: 2º Quando a demora for occasionada por facto do Thesouro, Thesourarias ou Repartições, a que pertença fazer a liquidação, e reconhecimento das dividas e effectuar o pagamento.*”

Destacando o viés punitivo do instituto da prescrição, eximiu-se de remorsos ao consignar que o requerente “incoreu na pena que se impõe aos negligentes; e deve somente queixar-se de si ou do rigor da lei.”

O regime da prescrição perpassou o século passado motivando acirrados debates doutrinários, a começar pela confusão entre os prazos prescricionais e decadenciais na parte geral do Código Civil de 1916 por ocasião de sua redação final, alterando para pior a versão original do projeto elaborado por Clóvis Bevilaqua<sup>2</sup>.

As regras sobre prescrição contra a Fazenda Pública vieram a ser complementadas com o Decreto nº 20.910/32, cuja vigência até os dias atuais tende a indicar os respectivos méritos. Há quem sustente, contudo, que por este diploma Getúlio Vargas “eliminou” o direito adquirido consagrado na Constituição de 1891 e tornou discricionário o pagamento de milhões de contos de réis em obrigações e compromissos assumidos pelas entidades públicas na República Velha.”<sup>3</sup>

Eis o teor do parecer:

---

<sup>2</sup> A propósito da relação entre Araripe Júnior e Clóvis Bevilaqua, consta no início do prefácio escrito pelo primeiro ao livro do segundo: “Em 1877 o autor destas linhas fazia parte de uma das mesas de exame de preparatórios na Inspectoría Geral de Instrucción Pública desta capital. Presidia a e a mesa o velho Pedro Autran, que fôra lente de economia política na Faculdade de Direito do Recife. Um dia, fazendo-se a chamada, ouvi pronunciar o nome: Clovis Bevilaqua. Olhei: o seu portador era um rapazinho baixo, moreno, pallido, atarracado, cabello muito corredio e emborcado sobre a nuca, olhar meigo, melancólico, timido; tipo de nortista. A minha usual distracção accordou à vista desse moço: e a phisionomia do examinando fixou-se-me na memoria para sempre simplesmente por causa da singularidade daquelle nome. Mal sabia eu que o mesmo Clovis vinte e um annos depois dar-me-hia ensejo a tomar da pena, não para notar-lhe erro numa prova de madureza, mas para applaudir uma serie de provas talento exhibidas em livros de altissimo valor. O estudante fez modestamente o seu exame, e teve nota boa ou distincção, pois não me recordo do grau.” [BEVILAQUA, Clovis. Esboço e Fragmentos. Laemmert & C.: Rio de Janeiro, 1899. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242765>, acesso em 01.07.2025]

<sup>3</sup> Cf. Ferreira, Uarian. Novo paradigma da prescrição ditado por decreto de Getúlio Vargas. Disponível em [https://www.conjur.com.br/2008-out-22/paradigma\\_prescricao\\_ditado\\_decreto\\_2091032/](https://www.conjur.com.br/2008-out-22/paradigma_prescricao_ditado_decreto_2091032/)

### Prescrição contra a Fazenda Pública- 1903

Gabinete do Consultor-Geral da República – Rio de Janeiro, 27 de janeiro de 1903.

Sr. Ministro da Guerra. – Restituo-vos, com o meu parecer, os papeis, que acompanharam o vosso Aviso n. 2, de 15 do corrente mês, e relativos à pretensão do alferes da Guarda Nacional Flaubiano de Oliveira Maciel.

Flaubiano de Oliveira Maciel, representado por seu procurador o advogado Dr. José Rodrigues Lima, requereu em 5 de novembro de 1902, lhe fosse paga no Tesouro Nacional a importância que ainda lhe resta a Fazenda Nacional, por dívida de exercícios findos, proveniente de seus vencimentos de campanha, no Estado do Rio Grande do Sul, de conformidade com os documentos que apresentou ao comandante do 4º Distrito Militar com requerimento de 23 de dezembro de 1895.

Do atestado passado no acampamento de S. Gabriel, em 28 de julho do dito ano de 1895, pelo comandante do 4º Corpo de Cavalaria da Guarda Nacional da 1ª brigada da 4ª divisão em operações naquele Estado, tenente-coronel Antonio Cândido Vaz de Oliveira, consta que Flaubiano Maciel servira efetivamente como oficial do corpo sob seu comando, desde 1º até 17 de junho, data em que pela reorganização do mesmo corpo foi dispensado do serviço pelo general comandante da divisão. O atestado termina declarando que era firmado para que o requerente pudesse receber da repartição competente o soldo e gratificações a que tinha direito.

Trata-se, pois, de serviços, por sua natureza e origem, legais.

Por decreto n. 1.687, de 1894 foi mobilizada a Guarda Nacional no Estado do Rio Grande do Sul. Autorizadas as despesas, foram estas aprovadas, bem como outros atos do Poder Executivo, pelo decreto legislativo n. 273, de 13 de junho de 1895.

A despesa relativa aos vencimentos requeridos, portanto, acha-se nos termos da circular da Fazenda n. 36, de 3 de janeiro de 1871, art. 3º, decreto n. 10.155, de 5 de janeiro de 1889, art. 13, n. I, e lei n. 490, de 16 de dezembro de 1897, art. 31.

Todavia, verificando-se que das últimas datas de 1895 até a da apresentação do requerimento de 5 de novembro decorreu o lapso excedente de cinco anos, de que cogitam os arts. 1º e 3º do decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, sou de parecer que o direito que tinha o requerente a se fazer reconhecer credor da Fazenda Nacional incorreu em prescrição.

Não posso aceitar a doutrina do aviso do Ministério da Fazenda de 3 de outubro de 1902, no qual se declara não prescrita a dívida de Eduardo Pires Martins, oriunda de serviços prestados no mesmo lugar, no mesmo tempo e em idênticas condições que o requerimento, pelos seguintes motivos:

Funda-se o aviso aludido no art. 7º, § 2º, do citado decreto n. 857.

Esse decreto, porém, não sufraga as conclusões dele tiradas.

Diz o referido art. 7º, § 2º: “Os cinco anos não correm para a prescrição.

§

1º

§ 2º Quando a demora for ocasionada por fato do Tesouro, tesourarias ou repartições a que pertença fazer a liquidação e reconhecimento das dívidas e efetuar o pagamento.”

Não diz a lei o que se deva entender por demora, mas pela conexão dos dois números do artigo, isto é, desse numero com o antecedente, vê-se que a demora a que se refere o art. 7º, § 2º, não pode ser senão de ordem imperativa, - a omissão de ato de natureza processual, continuo, determinado em lei, regulamento ou mesmo em praxes consagradas.

Qual o ato substancial que rigorosamente deveria ter sido praticado por qualquer funcionário do Ministério da Guerra e que propositalmente ou por desídia foi omitido com prejuízo que a parte não pudesse prever ou amparar de modo decisivo?

Nenhum.

Ao contrario disto o decreto citado indicava no art. 12 ao interessado o meio de o praticar nas seguintes palavras:

“Aqueles que quiserem segurar o seu direito, obstando a que corra para a prescrição o tempo consumido por demora e embaraços das repartições, poderão requerer e se lhes dará um certificado da apresentação do requerimento e documentos com especificada declaração do dia, mês e ano.”

Desta disposição, como da do art. 5º deduz-se claramente que o legislador não cogitou em favorecer a negligência dos credores da Fazenda Nacional; antes, dando expressamente o motivo da prescrição liberatória, instituída em favor do Estado, infringiu-a como pena aos descuidados no andamento de papeis, que não comportam, nem podem comportar, principalmente no atual regime, marcha contenciosa.

O requerente, pois, incorreu na pena que se impõe aos negligentes; e deve somente queixar-se de si ou do rigor da lei.

Este modo de pensar está de inteiro acordo com a doutrina geralmente aceita e decorrente da distinção que os tratadistas estabelecem entre o elemento de direito público e o de direito privado, que concorrem no exercício da função pública remunerada.

Nos casos de vencimentos devidos, regulam as leis patrimoniais, porque tais vencimentos são derivados de um contrato, e o decreto n. 857 assim deve ser entendido. (Laband, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, II, p. 127, §§ 45 e segs. ; Baudry-Lacantinerie, *De la Prescription*, p. 534, n. 811.)

A administração figura, então, como gestora dos negócios da União enquanto pessoa jurídica de direito privado; e a nenhuma regra, aplicável a relações de particulares, salvo o privilegio do foro e isenção da penhora forçada, pode-se eximir esse gestor sob pretexto de que a gestão resulta da publica organização.

**T. A. Araripe Junior.**

# ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA RELEITURA DO PARECER Nº 34-X À LUZ DO DIREITO CONTEMPORÂNEO

João Paulo Santos Borba

## 1 INTRODUÇÃO

Em 1955, a Consultoria-Geral da República, que, à época, era o órgão responsável pelo assessoramento jurídico da União, emitiu o Parecer nº 34-X, cujo teor enfrentou, entre outras questões, a possibilidade de a Administração Pública Federal utilizar a arbitragem para solucionar controvérsia existente entre a União e o Estado do Paraná, relacionada à incorporação de terras ao patrimônio nacional.

O Parecer nº 34-X, emitido por Themistócles Brandão Cavalcanti, então Consultor-Geral da República, abordou a legitimidade da instituição do juízo arbitral e sua constitucionalidade, em face do artigo 101, inciso I, alínea “e”, da Constituição Federal de 1946, que atribuía competência ao Supremo Tribunal Federal (STF) para processar e julgar as causas e conflitos entre a União e os Estados<sup>1</sup>.

É oportuno lembrar o contexto fático e jurídico que embasou a elaboração do mencionado Parecer. Durante o Estado Novo (1937-1945), as terras em disputa foram incorporadas ao patrimônio nacional. A União alegava propriedade com base nos Decretos-Leis nºs 2.073, de 8 de março de 1940 e 2.463, de 22 de julho de 1940, enquanto o Paraná sustentava direitos históricos sobre as áreas, muitas vezes ocupadas por particulares ou sob disputa judicial. O governador Bento Munhoz da

---

<sup>1</sup> O art. 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal de 1988 possui disposição idêntica ao art. 101, inciso I, alínea “e”, da Constituição Federal de 1946 no sentido de atribuir competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os conflitos entre a União e os Estados.

Rocha propôs a constituição de um juízo arbitral para resolver o conflito de terras entre o Estado do Paraná e a União Federal.

O Parecer nº 34-X cita o posicionamento doutrinário de Pontes de Miranda, de Carlos Maximiliano e de Amílcar de Castro no sentido de que o STF possuía competência originária para processar e julgar os conflitos entre a União e os Estados. Contudo, a citada atribuição constitucional não era exclusiva, motivo pelo qual seria possível a utilização da arbitragem, desde que houvesse anuênciadas partes, para resolver a controvérsia.

Em sentido oposto, o entendimento doutrinário de Rui Barbosa e Rego Barros questionava a submissão da Administração Pública a árbitros privados.

O Consultor-Geral da República manifestou-se no sentido de que o juízo arbitral seria adequado para solucionar esse tipo de controvérsia, visto que a solução extrajudicial seria constitucional e conveniente para conflitos patrimoniais. Contudo, a instauração do juízo arbitral deveria ser precedida de autorização do Congresso Nacional e, também, deveria haver paridade de árbitros entre a União e o Estado do Paraná.

Após a apresentação da contextualização acima, convém esclarecer que a análise atual das orientações apresentadas no Parecer nº 34-X sobre a utilização da arbitragem pela Administração Pública deve considerar a diferença entre o contexto jurídico existente à época de sua edição e o atual sistema jurídico vigente.

Portanto, o exame crítico da opinião jurídica emitida por Themistócles Brandão Cavalcanti, consubstanciada no Parecer nº 34-X, deve ser resguardado do anacronismo, que consiste no erro cronológico de avaliar um elemento histórico sob uma perspectiva distinta da sua época original.

Apesar da cautela necessária na análise da temporalidade, a fundamentação apresentada no referido Parecer revela a importância do estudo das fontes do Direito para resolver as questões jurídicas atuais, que já foram dirimidas no passado.

Destaca-se que o parecer jurídico representa uma manifestação de órgão técnico-jurídico sobre um assunto submetido à sua consideração, tendo caráter

meramente opinativo. Assim, não existia e não existe amparo legal que estabeleça o seu caráter vinculante.

No entanto, a apreciação do Parecer nº 34-X permite a reflexão sobre a relevância da análise histórica como método de exegese e de aplicação do direito vigente.

Diante do contexto acima exposto, surge a indagação sobre a problemática a ser enfrentada nesta breve reflexão, a qual consiste em analisar a relevância do Parecer nº 34-X da Consultoria-Geral da República (1955) para a discussão contemporânea sobre a arbitragem na Administração Pública, questionando se a Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015, era necessária à luz dos precedentes históricos e jurisprudenciais.

Apesar da superação da controvérsia relativa à possibilidade de entidades públicas optarem pelo processo arbitral para solucionar litígios relacionados a direitos patrimoniais disponíveis, a abordagem que se pretende oferecer visa demonstrar que a solução apresentada em casos concretos históricos pode ser adaptada para questões atuais complexas, dispensando o caminho burocrático da edição de normas legais para resolver controvérsias complexas.

Defende-se o posicionamento de que a Administração, independentemente da elaboração de norma legal específica, poderia optar pelo método da arbitragem para solucionar conflitos relacionados a direito patrimonial disponível, mesmo que o litígio envolva a União e um Estado-membro.

Esta reflexão utiliza o método indutivo, baseando-se em uma análise dogmática da temática.

## **2 A UTILIZAÇÃO DAS FONTES DO DIREITO PARA SOLUCIONAR QUESTÕES JURÍDICAS JÁ ENFRENTADAS**

A análise do Parecer nº 34-X revela que a possibilidade de a Administração Pública recorrer à arbitragem para a resolução de controvérsias não é um tema

recente, mas sim uma questão que remonta ao século XIX, como se verifica pelos termos do Decreto nº 7.959, de 29 de dezembro de 1880.

O Parecer nº 171-X, que também foi emitido pelo Consultor-Geral da República Themístocles Brandão Cavalcanti, abordou a legitimidade da cláusula compromissória prevista no contrato de concessão de serviço para exploração do serviço de ferrovias e a competência do juízo arbitral para resolver conflito contratual<sup>2</sup>.

Cite-se o julgamento histórico realizado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no Agravo de Instrumento nº 52.181 e no Recurso Extraordinário nº 71.467/GB, em 1973, que ficou conhecido como “Caso Lage”.

No citado julgamento, o STF reconheceu a legitimidade de decisão proferida em sede de processo arbitral em desfavor da União. O juízo arbitral foi instituído consensualmente para definir o valor final a ser restituído pela União às Organizações Lage e ao espólio de Henrique Lage em razão da incorporação de bens e direitos justificada pelo interesse na defesa nacional.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos julgamentos do Recurso Especial nº 606.345-RS, do Recurso Especial nº 612.439-RS e no Mandado de Segurança nº 11.308-DF, ocorridos em 2005, 2007 e 2008, solucionou controvérsias admitindo a utilização da arbitragem pela Administração Pública.

Apesar dos precedentes históricos e recentes, houve a necessidade da edição da Lei nº 13.129, de 2015, que incluiu o § 1º no art. 1º da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, a fim de permitir expressamente que a Administração Pública utilizasse a arbitragem.

As decisões judiciais proferidas pelo STF e pelo STJ, assim como o Parecer nº 34-X e o Parecer nº 171-X, ambos emitidos pela Consultoria-Geral da República, apesar de não serem dotados de efeito vinculante, constituem, no sentido amplo, fonte do Direito, revelando o entendimento do ordenamento jurídico nos casos

---

<sup>2</sup> CAVALCANTI, Themístocles B. Concessão de Serviço Público. Encampação. Juízo Arbitral. Revista de Direito Administrativo. vol. 45. jul.-set./1956, p. 517.

concretos, cuja fundamentação pode ser utilizada para solucionar questões jurídicas atuais<sup>3</sup>.

No que se refere às decisões do STF e do STJ, estas podem ser tipificadas como fontes formais do Direito, visto que a produção jurisprudencial é uma forma de revelação do direito que se processa através do exercício da jurisdição, em razão de uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais.

Por sua vez, o Parecer nº 34-X pode também ser enquadrado como fonte formal do Direito, na medida em que é uma atividade de jurisconsulto, refletindo a doutrina (atividade científico-jurídica).

Assim, considerando as fontes do direito acima mencionadas, constata-se que a discussão sobre a possibilidade de a Administração Pública utilizar a arbitragem como instrumento de resolução de conflitos de direito patrimonial disponível não demandaria a elaboração de lei ordinária, visto que a análise histórica indica solução adequada para garantir a segurança jurídica.

Além disso, é adequado e proveitoso buscar soluções para questões atuais na análise histórica de fontes formais jurídicas, que já enfrentaram problema semelhantes aos que se pretendem solucionar.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos argumentos acima expostos, constata-se que a fundamentação do Parecer nº 34-X, emitido por Themístocles Brandão Cavalcanti, que era o Consultor-Geral da República, em 1955, possui aplicação prática na atualidade, sendo necessário, contudo, avaliar os seus termos com a devida cautela quanto a eventuais anacronismos.

---

<sup>3</sup> Como fontes formais do direito, indicam-se tradicionalmente: 1. A legislação; 2. O costume jurídico; 3. a jurisprudência; e 4. a doutrina.

Como fontes materiais podem ser mencionadas: 1. a realidade social, isto é, o conjunto de fatos sociais que contribuem para a formação do conteúdo do Direito; 2. os valores que o Direito procura realizar, fundamentalmente sintetizados no conceito amplo de justiça.

MONTORO FILHO, André Franco. O problema das fontes do Direito: fontes formais e materiais: perspectiva filosófica, sociológica e jurídica. Revista de informação legislativa, v. 8, n. 32, p. 7-12, out./dez. 1971.

Em relação à utilização da arbitragem pela Administração Pública, que representa método de solução de controvérsias, verifica-se que, em diversas ocasiões, a própria Administração já havia enfrentado o assunto de forma a garantir a segurança jurídica. Caso os precedentes históricos tivessem sido incorporados ao ordenamento jurídico, o processo legislativo teria sido dispensável.

A Lei nº 13.129, de 2015, ilustra a cultura jurídica brasileira de hipernormatização, visto que a arbitragem já era viável mediante interpretação sistemática das fontes do Direito, como demonstrado pelo Parecer nº 34-X e pelas decisões judiciais existentes.

Desse modo, pode-se afirmar que o estudo do Parecer nº 34-X não apenas enriquece a dogmática jurídica, mas também serve como alerta contra a excessiva dependência de nova leis, quando soluções históricas e jurisprudenciais já oferecem respostas adequadas.

# **PARECER: COMPETÊNCIA PARA EMISSÃO DE PASSAPORTES - 1921**

Tarcísio Medeiros Nogueira Fernandes

## **1 INTRODUÇÃO**

Preliminarmente, cabe consignar que o artigo se limita à análise do parecer denominado “Competência para Emissão de Passaportes – 1921”, subscrito por Rodrigo Octavio de Langgaard Menezes, inserto na fl. 125 do documento organizado pelo Professor Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e compartilhado em aulas de Filosofia do Direito, na pós-graduação do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

No caso vertente, trata-se de enfrentamento ao tema de competência federal e estadual no Brasil da República Velha, com abordagem mais voltada à expedição de passaportes.

## **2 A CONSULTA**

A demanda surgiu, ao que parece, em razão da falta de uniformidade no que concerne à emissão de passaporte e nas exigências feitas aos solicitantes, pois a expedição estaria a cargo da polícia no âmbito federal e também de autoridades estaduais.

Daí porque, em resposta a essa consulta do Gabinete do Consultor-Geral da República, elaborou-se o parecer abaixo transcrito, mais um a zelar pela proteção ao interesse público e a balizar a tomada de decisão administrativa naquela época.

## Competência para Emissão de Passaportes – 1921

Gabinete do Consultor-Geral da República — Rio de Janeiro, 17 de agosto de 1921. Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça e Negócios Interiores — Com o Aviso nº 1.138, de 29 de julho próximo findo, solicitou Vossa Excelência meu parecer sobre o alvitre sugerido pelo Ministério das Relações Exteriores a respeito de passaportes. É o caso que estando entre nós a expedição de passaportes a cargo da Polícia e cabendo nos Estados tal serviço às respectivas autoridades, não há certa uniformidade quanto à forma e dizeres desses documentos. Há, evidentemente, conveniência em que haja, em relação aos passaportes, certa uniformidade, principalmente, na parte relativa às exigências a fazer de quem os solicita, e para tanto penso que Vossa Excelência poder-se-á entender com o Presidente e Governadores, que certamente aceitarão as sugestões que lhes forem feitas nesse sentido. Quanto a concentrar todo o serviço nas mãos das autoridades federais, não vejo o meio prático nem alcanço qual seria a vantagem, por isso que não sei quais sejam as conveniências atinentes à segurança pública e defesa sanitária que possam estar ligadas a esse serviço, que serve para facultar, não a entrada, mas a saída do território nacional. Trata-se, a meu ver, de um serviço de polícia, que deve ser feito por quem tenha elementos para se informar acerca das pessoas que solicitam passaportes, de modo a não permitir que saia a quem esteja sujeito a uma responsabilidade criminal ou um dever cívico, e assim é justamente a polícia local quem melhor pode exercer tal função. E desde que o passaporte receba a legalização consular do país ou países para onde o interessado se destina, sua autenticidade está assegurada. O serviço que reclama o maior cuidado no sentido de atender às conveniências apontadas no Aviso do Senhor Ministro do Exterior é o da legalização pelos nossos Cônsules dos passaportes das pessoas que se destinam ao nosso país e do exame dos documentos relativos às pessoas que aqui pretendem desembarcar. E nesse sentido, todas as ordens que forem dadas são dignas do maior louvor. Manifestando-me por este modo acerca da consulta de Vossa Excelência, devolvo os papéis que acompanharam o Aviso e tenho a honra de reiterar a Vossa Excelência meus protestos de elevada estima e distinta, consideração. **Rodrigo Octavio**

### 3 O CONTEXTO

O parecer em tela, confeccionado em 17 de agosto de 1921, remete a uma época em que o mundo ainda vivia tensão política e social, como reflexo desse período conhecido como pós-Primeira Guerra Mundial.

O Brasil vivia o período da Primeira República ou República Velha (1889-1930), marcado pelo predomínio das oligarquias estaduais, especialmente São Paulo e Minas Gerais (a chamada “política do café com leite”). O sistema era federalista, com autonomia dos Estados, havendo uma limitação de atuação por parte do governo federal, com muitos serviços públicos (inclusive de polícia) delegados aos entes estaduais.

O país era presidido por Epitácio Pessoa e a Constituição vigente era a de 1891, que representou um avanço em relação ao período anterior, vez que instituiu a divisão dos três poderes, adotou a forma republicana de governo e estabeleceu a laicidade do Estado.

Nesse contexto, a demanda foi apresentada à Advocacia Públca Consultiva, que se manifestou pelo parecer lavrado pelo diplomata e jurista Rodrigo Octavio, o qual atuou como Consultor-Geral da República de 1911 a 1929, ano em que foi nomeado como ministro do Supremo Tribunal Federal, aposentando-se em 1934.

### 4 COMENTÁRIOS

Pelo teor do parecer, em apertada síntese, é reconhecida a falta de uniformidade nos passaportes emitidos pelas polícias estaduais, é proposta uma uniformização mediante cooperação federativa voluntária e há evidente recusa à centralização federal por não se vislumbrar vantagem. Ademais, de certo modo, é destacado o papel dos cônsules na legalização e controle migratório dos estrangeiros, serviço sobre o qual haveria certa preocupação e recomendação de maior rigor.

Não obstante seja crível que o parecer possa ter elucidado o tema à época, quiçá norteado decisão administrativa, nos dias atuais, admitir-se-ia apenas como conjectura. Não teria a menor viabilidade legal, técnica e operacional.

A propósito, considerando a legislação vigente, nos termos do Decreto nº 1.983, de 14 de agosto de 1996, a emissão dos passaportes diplomático e oficial cabe ao Ministério das Relações Exteriores. Já a emissão dos passaportes comum, para estrangeiro e de emergência é de atribuição da Polícia Federal, se no território brasileiro, e das repartições consulares (embaixadas e consulados), se no exterior.

Restringindo a análise ao passaporte comum, porquanto objeto principal da manifestação sob exame, impende consignar que, conforme disposto no referido decreto, são condições gerais para a obtenção desse tipo de passaporte, no Brasil e no exterior: I - ser brasileiro; II - comprovar sua identidade e demais dados pessoais necessários ao cadastramento no banco de dados de requerentes de passaportes; III - estar quite com a justiça eleitoral e o serviço militar obrigatório; IV - recolher a taxa ou emolumento devido; V - submeter-se à coleta de dados biométricos; e VI - não ser procurado pela Justiça nem impedido judicialmente de obter passaporte.

Para o atendimento do item “VI”, a Polícia Federal consulta bancos de dados, o que demonstra, entre outras questões, a preocupação com o quesito segurança, já que, de posse do documento de viagem em tela, é possível realizar procedimento migratório no Brasil e no exterior.

Tudo isso em consonância com o texto constitucional. Em seu art. 144, § 1º, inciso III, a Lei Maior aduz que a Polícia Federal exerce as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Nesse espectro, consolida-se como responsável pelas atividades de migração e de expedição de documentos de viagem.

E mesmo que, não raro, sejam sondados outros órgãos sobre a possibilidade de também serem credenciados a emitir passaporte, no caso, a fazer o atendimento do cidadão, realizando conferência de dados documentais e coleta de dados biométricos, até o momento o encargo permanece apenas com a PF e o MRE, ou seja, de maneira centralizada.

No que concerne à padronização do documento de viagem, há tempos, tanto a Polícia Federal como o MRE possuem contrato com a Casa da Moeda do Brasil, a qual é responsável pela confecção no país. Existe um respeito ao modelo, até porque essa uniformidade é uma exigência em termos migratórios, dispondo o passaporte brasileiro de uma série de itens de segurança, o que lhe confere ampla aceitação.

Aliás, calha assinalar que a Polícia Federal, em março de 2025, recebeu o resultado de auditoria da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO), que considerou que os processos de gestão do serviço de passaporte garantem alto nível de integridade, rastreabilidade e segurança do documento. Segundo o referido órgão máximo de segurança em documentos de viagem, os processos de solicitação, decisão e expedição são eficientes e atingiram elevado grau de confiabilidade para operações de imigração e controle de fronteiras.

Esse resultado é um indicativo não apenas de que o serviço está sendo prestado a contento, mas de que a atuação na esfera federal, reunindo as atividades de confecção de passaporte e de controle migratório, com sistemas interligados, é um acerto.

## 5 CONCLUSÃO

Pelo teor do parecer, tudo leva a crer que haveria uma crítica na época à centralização federal desse serviço. Revela, de certa forma, uma visão conservadora no sentido jurídico-administrativo, totalmente condizente com o contexto do momento. Até mesmo a preocupação prática e administrativa, ao pregar que as autoridades locais estariam mais preparadas para avaliar pedidos de passaporte, é aceitável.

De fato, tem-se que considerar que naquela fase havia forte autonomia dos Estados-membros, com práticas descentralizadas inclusive na área de segurança e controle de fronteiras.

O tempo se encarregou de demonstrar que a melhor alternativa seria a centralização. Em análise comparada, forçoso reconhecer que em diversas polícias

no mundo o serviço consistente na expedição de documento de viagem é prestado de forma centralizada, observadas as peculiaridades de cada país.

Enfim, à luz do ordenamento constitucional vigente, da legislação infraconstitucional e da realidade administrativa atual, entende-se que a centralização da emissão de passaportes na esfera federal é imperativa, seja por motivos de segurança nacional, integração a padrões internacionais e eficiência administrativa.

Dito isso, penso que as razões existentes naquele período, embora razoáveis e bem fundamentadas, com completa aderência àquela realidade, decerto não subsistiriam no mundo moderno.