

A CONSTITUINTE DE 1934 E A UNIFICAÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL BRASILEIRO

THE CONSTITUENT OF 1934 AND BRAZILIAN PROCESS RIGHTS UNIFICATION

Antonio Teixeira Leite*

RESUMO

Este artigo analisa as discussões, os motivos e as principais influências que levaram os constituintes de 1934 a decidirem pela unificação do direito processual civil, penal e comercial no Brasil. A Constituição de 1891, ao se alinhar com o modelo federativo norte-americano, atribuiu aos Estados a competência para legislar sobre o direito processual. Em consequência, quando ocorreu a Revolução de 1930, existiam, na federação brasileira, vinte e quatro Códigos Processuais em vigor. Na segunda Assembleia Constituinte republicana, formaram-se duas correntes: os unitaristas, que defendiam a unificação da legislação sobre o processo judicial; e os dualistas, que defendiam a manutenção da competência dos Estados e da União para legislar sobre o assunto. Uma emenda de autoria do deputado Prado Kelly, atribuindo apenas à União a competência para legislar sobre o direito processual, acabaria sendo amplamente apoiada e subscrita pelos constituintes dos Estados menores da federação, obtendo, ao final, aprovação. A alteração, por implicar mudanças nas leis de todos os entes federados, seria uma das mais significativas de nossa história constitucional.

Palavras-chave: Constituição de 1934; Direito processual; Unificação.

ABSTRACT

This article analyzes the discussions, the reasons and the main influences that led the constituents of 1934 to decide the unification of civil, criminal and commercial procedural law in Brazil. The Constitution of 1891, to align with the American federative model, attributed to States the power to legislate

* Professor em cursos de graduação e pós-graduação em Direito junto ao Instituto de Ensino Superior de Brasília. Especialista em Direito Público (IDP). MBA em Direito e Política Tributária (FGV). Especialista em Políticas Públicas (ENAP). Assessor jurídico junto ao Ministério da Justiça. Área de interesse: Constitucionalismo e democracia. E-mail: anteixeiraprofessor@gmail.com. O autor informa que inexistem financiamento e conflito de interesse.

on procedural law. Consequently, when occurred the Revolution of 1930, there were, in the Brazilian federation, twenty-four Procedural Code in force. In the second Republican Constituent Assembly, formed two groups: unitarians, who defended the unification of legislation on the judicial process, and the dualists, who defended the maintenance of the competence of the States and the Union to legislate on the subject. An amendment authored by Mr. Prado Kelly, assigning only the Union the competence to legislate on procedural law, would be widely supported and endorsed by the constituents of the smallest states of the federation, getting to the final approval. The amendment, as it implies changes in the laws of all federal entities, would be one of the most significant in our constitutional history.

Keywords: Constitution of 1934; Procedural law; Unified.

INTRODUÇÃO

O direito processual brasileiro nasceu assentado sobre a codificação portuguesa. Durante o período colonial, fomos regidos, na esfera cível, pelo Livro Terceiro, e, na esfera penal, pelo Livro Quinto, das Ordenações Filipinas¹, de 11 de janeiro de 1603. Tratava-se, na verdade, de um extenso Código, elaborado e sancionado por Filipe II, rei da Espanha. No entanto, como este também detinha o trono português, a nova legislação, que refletia a forte influência do Direito Romano e do Direito Canônico, passou a ser também observada pelos lusitanos e, depois, pelo Brasil.

36

No campo do processo civil, nas décadas iniciais após a independência, mantivemos a aplicação das Ordenações Filipinas². Somente em 25 de novembro de 1850, sob o reinado de D. Pedro II, seria publicado o Decreto n. 737, fixando todo o acervo de normas a serem observadas no processo comercial³. Apesar de voltado para os atos de comércio, o novo Código, por sua extensão, pois era dotado de 743 artigos, e pelos avanços introduzidos, pois trouxe economia e simplificações aos procedimentos, passaria a ser também aplicado ao processo civil⁴.

¹ Sobre o Livro Terceiro das Ordenações Filipinas, destaca Arruda Alvim: “A parte processual (Livro Técnico) dividia-se da seguinte forma: 1ª) fase postulatória, que se encontra nos Códigos Modernos; 2ª) fase introdutória, destinada à prova; 3ª) fase decisória, destinada à decisão; 4ª) fase executória, destinada ao processo de execução. Ao lado disto, regulava o processo ordinário, que era o processo comum, e ainda os chamados processos sumários, empregados para alguns casos particulares, juntamente com os chamados processos especiais, aplicáveis a determinadas ações” (ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*. 16. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 76).

² O Decreto de 20 de outubro de 1823 fixou que o processo civil continuava a ser regido pela legislação, até então, em vigor, ou seja, as Ordenações Filipinas.

³ A Comissão que elaborou o Regulamento foi presidida por Eusébio de Queiroz, então Ministro da Justiça, e integrada pelo Barão de Mauá, maior empresário brasileiro da época, José Clemente, Nabuco, Carvalho Moreira e Caetano Alberto.

⁴ Outro fator determinante para a ampla utilização do Regulamento n. 737 residiu em termos uma legislação processual civil arcaica para a época. Durante o segundo reinado, o Conselheiro Ribas foi incumbido de modernizar as regras então existentes. No entanto, este, na verdade,

No campo do processo penal, de modo contrário, logo após a independência, houve significativos avanços, incluindo a finalização de uma nova legislação nacional, abrangente e moderna. A Lei de 29 de novembro de 1832 promulgou o Código de Processo Criminal Imperial, trazendo um total de 355 artigos, acrescido de 27 artigos referentes a disposições provisórias. Pouco antes, a Lei de 16 de dezembro de 1830 fixara o Código Criminal, que instituiu a maioria penal aos quatorze anos e previa a pena de morte.

A Constituição de 1824, ao instituir o modelo de Estado Unitário, centralizou a produção legislativa em apenas um órgão, a Assembleia Geral. Em consequência, ao longo de todo o território nacional, aplicava-se a mesma lei civil, penal, comercial e processual. O Ato Adicional de 1834 permitiu às províncias a abertura de suas próprias Assembleias Legislativas, no entanto a competência desses órgãos estava circunscrita apenas a assuntos de interesse local. As legislações que regulavam os processos judiciais cível, comercial e penal continuaram, portanto, a serem as mesmas, em todo o território nacional, durante o primeiro reinado, a regência e o segundo reinado⁵.

A Constituição de 1891, alinhada ao modelo norte-americano⁶, alteraria por completo esse quadro. Passaríamos a adotar a forma federativa, promovendo forte descentralização das competências administrativas e legislativas para os Estados. Em consequência, todos os entes federados passaram a ser competentes para elaborar suas Constituições e suas próprias legislações nas mais variadas áreas, inclusive o direito processual⁷, como fixado no § 2º, artigo 65, da nova Carta⁸.

Apesar de termos seguido o modelo norte-americano, havia sensíveis diferenças históricas entre o ocorrido no Brasil e nos Estados Unidos. As treze colônias, durante o domínio inglês, tinham os próprios governos, leis e, algumas, até mesmo Constituições. Quando elas decidiram se juntar para formarem um único país, cederam o mínimo possível das suas prerrogativas para a União.

juntou as antiquadas Ordenações Filipinas a outras leis do Império, originando, em 28 de dezembro de 1876, a Consolidação Ribas, que não trouxe os avanços esperados.

⁵ Durante o Império, em todo o território nacional, o processo penal era regido pelo Código Criminal do Império do Brasil (Lei de 16 de dezembro de 1830), o cível pelas Ordenações Filipinas e, depois, pela Consolidação Ribas (1876), e o comercial, pelo Regulamento n. 737 (1850).

⁶ Desde a independência, o direito processual nos Estados Unidos é descentralizado. Em 1938, sobreveio o Código de Processo Civil federal. Muitos estados acabaram referenciando sua regulamentação sobre processo na lei federal, mas, até hoje, não há uma uniformidade entre os códigos processuais estaduais.

⁷ Campos Sales propôs, na constituinte de 1891, que os Estados e a União tivessem justiça e leis processuais próprias. Sua proposta acabaria sendo adotada no texto da nova Constituição, que, assim, se alinhava com o modelo então implantado nos Estados Unidos, onde o direito processual não era unificado, dispondo cada ente federado de sua própria legislação.

⁸ **Art. 65.** “É facultado aos Estados: § 2º Em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”.

Mesmo nos novos Estados que passaram a integrar a federação norte-americana, após a independência, seguiu-se a lógica de atribuir a cada ente federado a competência para elaborar o seu próprio direito e a sua própria legislação processual. O Canadá também foi submetido a um processo de colonização descentralizada, dispondo cada província de competência para legislar, inclusive sobre processo.

A colonização portuguesa, de forma contrária à da inglesa, era altamente centralizadora. Em consequência, as províncias brasileiras detinham reduzidas competências, em geral, circunscritas apenas ao campo administrativo. A independência não alteraria significativamente esse quadro, mesmo com as pressões das oligarquias locais por maior autonomia.

Como, a partir da Carta de 1891, passamos a ter uma elevada descentralização, no ano de 1934, existiam, considerando todas as unidades federativas do Brasil, 24 legislações diferenciadas sobre processo⁹. Até mesmo no plano federal, havia três legislações processuais distintas: a da justiça federal; a da justiça do Distrito Federal; e a da justiça do Acre. Ao longo dos quase quarenta anos de vigência da primeira Constituição republicana, surgiram vários críticos à multiplicidade de leis processuais, sendo o mais destacado Rui Barbosa.

OS CÓDIGOS DE PROCESSO CIVIL DOS ESTADOS

38

O Decreto n. 763/90 fixou que o Regulamento n. 737 continuaria a reger o processo civil, em todos os Estados, enquanto não sobreviesse a legislação local. Na década seguinte, começaram a ser elaboradas as leis processuais estaduais¹⁰. A primeira a entrar em vigor se deu no Estado do Pará, em 1904. O Estado do Maranhão instituiu o Código de Processo Civil, pela Lei n. 65, de 16 de janeiro de 1908. Já o Rio Grande do Sul instituiu o Código de Processo Civil e Comercial, pela Lei n. 65, de 15 de janeiro de 1908.

O Código de Processo de Minas Gerais foi instituído pela Lei n. 830, de 7 de setembro de 1922. O Decreto estadual n. 28, datado de 2 de dezembro de 1930,

⁹ Rui Barbosa, candidato, em 1910, à presidência da República, contra a candidatura do Marechal Hermes da Fonseca, defendia, como uma das suas propostas, a unidade processual e da magistratura no Brasil. A disputa acabaria sendo denominada campanha civilista, pois havia a concorrência de um civil (advogado) contra um militar. Rui, no entanto, acabaria derrotado nas urnas.

¹⁰ Sobre os Códigos Processuais Cíveis dos Estados, destaca Humberto Theodor Junior: “A Constituição Republicana de 1891 estabeleceu a dicotomia entre a Justiça federal e a estadual, bem como entre o poder de legislar sobre processo. Elaboraram-se, então, o direito processual da União (Consolidação preparada por Hígino Duarte Pereira, aprovada pelo Decreto n. 3.084 de 1898) e os vários códigos estaduais de Processo Civil, quase todos simples adaptações do figurino federal, por falta de preparo científico dos legisladores para renovar e atualizar o direito processual pátrio. Apenas no Código da Bahia e no de São Paulo se notou a presença de inovações inspiradas no moderno direito processual europeu” (THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. I. 55. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 71).

A constituinte de 1934 e a unificação do direito processual brasileiro

instituiu o Código de Processo Civil da Paraíba; a Lei estadual n. 1.952, de 30 de dezembro de 1921, o Código de Processo Civil do Ceará; e a Lei estadual n. 551, de 11 de dezembro de 1922, o Código de Processo Civil do Rio Grande do Norte.

Houve, no entanto, Estados que não chegaram a produzir o seu Código, como Amazonas, Alagoas e Mato Grosso, os quais continuaram a seguir o Regulamento n. 737, de 1850.

A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO NA COMISSÃO ITAMARATY

A coexistência de múltiplas legislações processuais no Brasil começará a ser alterada com a Revolução de 1930. Para a elaboração da nova Constituição, Getúlio Vargas instituiu a Comissão Itamaraty, com a finalidade de elaborar o anteprojeto constitucional. Como integrantes do grupo foram escolhidos juristas e políticos da época, entre os quais Oliveira Viana, Oswaldo Aranha, Carlos Maximiliano e Agenor de Roure.

As propostas debatidas na comissão sofreriam forte influência da Constituição de Weimar, adotada em 1919, na Alemanha. No novo modelo federativo alemão, houve forte centralização, às custas do esvaziamento das competências dos Estados. Os principais direitos, inclusive o processual, passaram a ser produzidos apenas pela União¹¹.

A Comissão resolveu seguir o modelo de Weimar, e, entre as mudanças centralizadoras propostas no anteprojeto, estava a unificação do direito processual, que passaria para a competência privativa da União, em detrimento dos Estados, que perderiam essa prerrogativa. O alinhamento com o direito alemão implicaria a alteração, por completo, da situação jurídica presente em 1934, pois os Códigos Processuais estaduais teriam de ser extintos e substituídos por um único Código, a ser aplicado em todo o território nacional.

A UNIFICAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

Os constituintes de 1934 receberam a mudança proposta no anteprojeto com reações diferentes. Para os maiores estados da federação, em especial, São Paulo e Minas Gerais, a proposta representava a retirada de sua competência de legislar sobre direito processual, exercida há quarenta anos. A redução nas atribuições estaduais implicava redução na importância política e, em consequência, algumas bancadas estaduais levantaram oposições ao anteprojeto.

O deputado Henrique Bayma, representante do Estado de São Paulo, na sessão de 29 de janeiro de 1934, repudiou, em plenário, a proposta, destacando, em seu discurso:

¹¹ Otto von Bismark, responsável pela unificação alemã, em 1870, afirmava que, depois da língua, é o direito o melhor cimento para a unidade nacional (*Anais*, 1935, v. XI, p. 132).

Não temos nenhuma dúvida de que os preceitos do anteprojeto mutilam o estado federativo, reduzem-no à posição de província, colocam-no na situação em que se achavam, ao tempo do Ato Adicional de 1834. O anteprojeto consagra neste assunto uma centralização inadmissível diante dos princípios de direito público, inadmissível diante da realidade brasileira e da experiência que se vem desenvolvendo de 1891 para cá, inadmissível diante do estudo comparativo que se estabeleça com o que praticam os outros povos que se regem, igualmente, pelos princípios federativos¹².

Bayma defendeu o modelo descentralizado adotado pelos Estados Unidos e criticou fortemente o modelo altamente centralizado adotado pela Alemanha, com a Constituição de Weimar¹³, que o Brasil estava seguindo, como destacado em seu discurso:

A nova república alemã formada após a guerra, obedecendo à necessidade de estabelecer um corpo forte para as vicissitudes das relações internacionais, a nova Constituição alemã foi tão centralista quanto pode, levou a centralização ao máximo, obedecendo a necessidades que não existem no Brasil. A propósito da Constituição alemã de 1876, discutia-se se a Alemanha era uma federação ou confederação; a discussão que os autores hoje estabelecem, em face da discussão de Weimar, é para dizer se a Alemanha tem um regime federativo ou se é um país unitário¹⁴.

40

Visando à manutenção da independência processual, a oposição interpôs a Emenda n. 688, de autoria do deputado Cardoso de Melo Neto e outros, propondo que a União apenas poderia legislar sobre direito processual do Distrito Federal e Territórios. Como justificativa, a proposta sublinhava que a competência para essa matéria deveria caber aos Estados¹⁵.

Como o anteprojeto da Comissão Itamaraty recebeu um total de 1.244 emendas, sobre os mais diversos assuntos, resolveu-se, em face da inviabilidade de discutir e votar, uma a uma, constituir uma comissão com um representante de cada Estado e com os representantes classistas para elaborar um novo projeto constitucional, que incorporasse o maior número de propostas possíveis.

¹² BAYMA, Henrique. *Anais*, 1935, v. VII, p. 7.

¹³ Bayma destacou que a Áustria, onde o direito, incluindo o processual, era unificado, representava uma distorção, pois apesar do país se considerar como uma federação, na verdade, tratava-se de estado unitário.

¹⁴ BAYMA, Henrique. *Anais*, 1935, v. VII, p. 11.

¹⁵ Emenda n. 668: "Ao artigo 33, n. 9, substitua-se pelo seguinte: 'Direito civil, comercial, criminal e processual do Distrito Federal e Territórios'. Justificação: a matéria de direito processual e de organização judiciária dos Estados, deve caber a estes, e não à União".

A constituinte de 1934 e a unificação do direito processual brasileiro

Foi formada, então, a Comissão dos 26, que decidiu, no texto final do novo projeto constitucional, não unificar o direito processual. O artigo 7º, que determinava as competências legislativas da União, trouxe, em consequência, a seguinte redação:

Art. 7º. Compete privativamente à União:

10) legislar sobre: a) direito civil, direito comercial, inclusive o processo de falência, direito penal, direito aéreo; (...) r) normas fundamentais do processo civil e criminal nas justiças dos Estados.

Ao final, portanto, adotou-se um modelo misto, no qual a União legislaria sobre as normas fundamentais do direito processual, cujo conteúdo não estava especificado, cabendo as demais normas aos Estados. A solução não agradou à maioria dos constituintes, que consideraram o texto um retrocesso em relação ao modelo fixado no anteprojeto da Comissão Itamaraty. Primeiro, porque não havia definição sobre quais seriam as normas a serem elaboradas pela União e quais seriam as de âmbito estadual¹⁶. Segundo, porque persistiria o quadro de multiplicidade de legislações processuais no país.

Os constituintes favoráveis à unicidade levantavam argumentos de técnica jurídica, destacando os problemas advindos da multiplicidade de legislações, para defenderem sua posição. O deputado Daniel de Carvalho era um dos alinhados a esse argumento, como evidenciado em sua manifestação plenária:

41

Não é possível que perdure por mais tempo a confusão reinante nos pretórios em consequência da pluralidade de direito judiciário. Não é possível que continue em tantos assuntos a dúvida sobre qual o direito aplicável, se o federal ou estadual. Esta dúvida põe perplexos os litigantes, os advogados, os juízes. O direito se tem transformado, graças a isso, numa *boîte à surprise*. Tome-se, por exemplo, um executivo cambial processado no interior do país, no estado de Minas Gerais. O oficial de justiça e o advogado começarão duvidando sobre ser ou não exigido do executado o ciente da intimação da penhora que a legislação processual mineira reclama seja escrita e assinada pelo citado. Se exigível o ciente, sua falta prejudicará o ato. Se não exigível, sua postulação ao executado representará uma impertinência. Continua, assim, a dúvida em todo o curso do processo. Desse modo, se o executado embargar a

¹⁶ O deputado Sampaio Costa destacou essa situação, no discurso proferido, em plenário: “Estabelece-se que compete privativamente à União legislar sobre normas fundamentais do processo civil e criminal nas justiças dos Estados (art. 7º, n. 10, letra r). Ora, pergunta-se: que normas fundamentais são essas? Quais são as outras não fundamentais que cumpre ao Estado estabelecer? Onde a linha divisória, a linde dessas normas e, ao mesmo tempo, dessa dupla competência? Não iremos implantar conflitos e confusões ainda maiores do que os já existentes e conhecidos?” (*Anais*, 1935, v. XIII, p. 93).

execução para arguir a nulidade do processo, mas deixar de requerer formalmente o seu pronunciamento, pode por esta última circunstância, com igual probabilidade, perder ou ganhar os embargos, conforme o juiz entenda ser ou não aplicável a lei processual mineira¹⁷.

Os advogados que oficiavam na justiça federal e nas estaduais, enfrentavam, com frequência, dificuldades geradas pelos prazos diferenciados, pela multiplicidade de processos de execução, promovendo inclusive prejuízos de ordem material¹⁸. Em consequência, a maioria posicionava-se a favor da unicidade processual.

Outro argumento favorável à unicidade residia no fato de que, como o Direito Civil e Penal, no Brasil, eram unificados, não havia razão para que o Direito Processual Civil e Penal também não o fossem. Nereu Ramos, deputado por Santa Catarina, em defesa desse argumento, destacou, em seu discurso, estudo desenvolvido pelo Professor Francisco Morato, da Faculdade de Direito de São Paulo, elaborado para subsidiar a Reforma Constitucional de 1926:

Verdadeiramente não se compreende Direito Processual múltiplo onde o Direito material é um. Se o fim do processo é concretizar o Direito, dando-lhe realidade e vida, constante e uniformemente, permitir aos Estados a faculdade de votar leis adjetivas diferentes, é, na realidade, consentir que o Direito não seja aplicado de modo uniforme e com a mesma intensidade em todo o território do país; o que é absurdo, contraproducente e perigoso¹⁹.

Contra a multiplicidade, argumentava-se que a existência de dezenas de Códigos de Processos estaduais era apenas uma fachada enganosa. Isso porque as legislações dos Estados eram muito similares entre si, chegando alguns a serem cópias de outros. A própria legislação do Império (Regulamento n. 737) serviu de base para a elaboração dos Códigos, em grande parte dos Estados. Havia

¹⁷ CARVALHO, Daniel de. *Anais*, 1935, v. XI, p. 127.

¹⁸ O advogado Filadelfo de Azevedo também destacou os infortúnios gerados pela multiplicidade de legislações processuais: “No Distrito Federal, nas execuções hipotecárias, a citação para a penhora, o código medeia 48 horas; outros Estados, porém, estatuem em seus códigos, que a penhora pode ser feita incontinenti. Depreca-se para um Estado que observa essa legislação: a penhora é feita incontinenti. Chegam os autos à Corte de Apelação, em grau de recurso, e anula-se o processo, sob o fundamento de que a penhora não observou o prazo de 48 horas e que o juízo da penhora é o juízo depreciante. Em outros arestos, entretanto, a decisão tem sido contrária, entendendo-se que o juízo da penhora não é o depreciante, e sim o deprecado. Nos embargos de terceiros, da mesma forma: um indivíduo vexado por uma penhora judicial, não obstante poder produzir uma defesa cabal imediata, é obrigado muitas vezes, em virtude da diversidade da legislação processual, a ir ao foro do juízo depreciante, para fazer circular os seus bens” (*Anais*, 1935, v. XIII, p. 93).

¹⁹ RAMOS, Nereu. *Anais*, 1935, v. XIV, p. 439.

pouquíssimas exceções, como o caso de São Paulo, cuja legislação adotou disposições do moderno direito europeu. No entanto, os paulistas apenas instituíram a sua legislação própria, em 14 de janeiro de 1930, pela Lei n. 2.421.

Levi Carneiro, o primeiro presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), era, em 1934, deputado constituinte classista, tendo, portanto, participado dos trabalhos da elaboração da nova Carta. Tornou-se um dos maiores opositores à unicidade do processo. Entre seus argumentos, destacava que a legislação processual federal apresentava graves problemas de técnica, carecendo até mesmo de lógica na redação de algumas normas, como evidenciado em sua manifestação:

Continua, ainda hoje, a União com a sua tríplice legislação processual, sendo que a justiça federal se acha infestada das mais ridículas velharias, das mais esdrúxulas e obsoletas formalidades, das mais vergonhosas ciladas à boa-fé dos litigantes, como, para citar um exemplo, a absurda e extravagante exigência da citação da lei ofendida, nos casos de interposição de agravos, e também a da solenidade do lançamento de provas em audiência. Este é o processo que a União decretou e mantém, que o legislativo federal tem organizado, não conseguindo, ele próprio nos três ramos do Judiciário que mantém, estabelecer um regime da unidade. Ainda mais: aqui, no Distrito Federal, até a presidência do Sr. Artur Bernardes, quando se decretou o atual Código de Processo, estivemos regidos por uma série de leis processuais antiquadas e confusas e todas as tentativas, notadamente, a do grande Ministro da Justiça, Sr. Esmeraldino Bandeira, fracassaram estrondosamente²⁰.

Favorável ao dualismo havia também o argumento de que muitos dos códigos estaduais eram melhores do que a legislação federal sobre processo. O deputado Moraes de Andrade, representante do Estado de São Paulo, destacou que a legislação processual federal, de forma diversa do verificado nos Estados, era muito arcaica, pois ainda remontava ao século passado. Nessas condições, o constituinte concluiu que a União não dispunha de capacidade para elaborar um código unificado, e declarou, em seu discurso, que:

Em contrário à tese de Vossa Excelência, quero lembrar apenas uma experiência, a fim de demonstrar a incapacidade da União para regular o direito chamado adjetivo, o direito processual. Basta citar a V. Exa. que, enquanto quase todos os Estados têm os seus Códigos de Processo perfeitamente elaborados e adiantados, a União ainda se rege por uma consolidação de 1890, ou de 1891, se não me engano. Isto prova a incapacidade da União para regular o caso²¹.

²⁰ CARNEIRO, Levi. *Anais*, 1935, v. XIII, p. 119.

²¹ ANDRADE, Moraes. *Anais*, 1935, v. VII, p. 399.

O deputado Daniel de Carvalho rebateu essa concepção, destacando, em seu discurso plenário, que:

Em segundo lugar, se argui contra a unificação do processo a circunstância de que alguns códigos processuais dos Estados são melhores que as leis processuais da União. Seria, argumentar-se, trocar o melhor pelo pior. Parece-me de toda justiça dar como provada a superioridade de certos códigos estaduais sobre as leis processuais da União a fim de raciocinar a partir deste ponto. E inicialmente pergunto: embora sejam aqueles superiores a estas não será melhor que apenas vigorem estas para evitar o permanente conflito que traz os maiores danos às partes e aos advogados, além de desprestigiar a lei e a magistratura na opinião pública? A vantagem da certeza de uma lei única compensaria fortemente as desvantagens dos senões acaso existente naquela²².

Durante as discussões, levantou-se que as expressivas diversidades regionais impossibilitavam que houvesse um código único a ser aplicado em todas as unidades federativas. Nessa linha, o deputado Maurício Cardoso, representante do Estado do Rio Grande do Sul, destacou ser impossível sobrevir uma única lei que atendesse a todas as particularidades locais, como evidenciado em seu discurso:

Sabemos, por exemplo, que a generalidade dos nossos códigos processuais permite o sequestro e o arresto, estabelecendo, porém, o prazo de 15 dias para a propositura da ação, sob pena de ficar sem efeito o sequestro. Como no Acre, onde se leva três meses de viagem de um Município para outro, como se poderá estabelecer esse prazo de 15 dias?²³

44

O deputado Pontes Vieira, representante do Estado do Ceará, foi um dos que se opuseram ao argumento da necessidade de diferentes legislações processuais para atender às diferenças geográficas existentes, destacando que o atual Código de Mato Grosso se tratava, na verdade, de cópia dos Códigos de outros entes federados, como transcrito de sua manifestação plenária:

Nem se diga que as condições ambientais de diversidade entre as unidades políticas obrigam à dualidade processual. Não se tome como obstáculo a dificuldade de transporte em Estados como Amazonas e Mato Grosso, comparando-os com Distrito Federal e São Paulo. Confrontem-se, entretanto, os Códigos adjetivos de Mato Grosso que pôs em execução, no seu território, o do Distrito Federal, o do Espírito Santo e São Paulo, e verificar-se-ão a leve divergência em detalhes mínimos e a sua coincidência nas linhas básicas, sendo uma cópia do outro, ou imitação hábil e engenhosa²⁴.

²² CARVALHO, Daniel de. *Anais*, 1935, v. XI, p. 130.

²³ CARDOSO, Maurício. *Anais*, 1935, v. XV, p. 209.

²⁴ VIEIRA, Pontes. *Anais*, 1935, v. XIV, p. 45.

Refutando também o argumento geográfico levantado por Moraes de Andrade, Sampaio Costa destacou que a semelhança entre os Códigos Processuais afasta a alegada relação do direito processual às diversidades regionais:

Se as diversidades regionais existentes no Brasil obrigassem, tornassem imperiosa a multiplicidade do processo, por que razão – perguntamos nós ao brilhante Deputado por São Paulo – por que razão o seu Estado, um dos mais adiantados da República, tem se regido pelo velho Regulamento n. 737 e, só agora, depois de quarenta anos, acaba de elaborar o seu Código Processual? Por que razão o meu Estado também seguiu as mesmas pegadas, e os Códigos existentes são idênticos quase: o de Mato Grosso ao do Distrito Federal, o do Espírito Santo ao de São Paulo... assim por diante? (...) Ademais, senhores, a meu ver, as tão comentadas diversidades locais, se resumem no seguinte: nas distâncias e nas dificuldades de comunicação. Ora, essas dificuldades estão hoje reduzidas ao mínimo, com o desenvolvimento e rapidez dos transportes, e podem ser solvidas com o flexionamento dos prazos²⁵.

Moraes de Andrade defendia que, como havia duplicidade de justiças (estadual e federal), necessariamente deveria haver leis processuais diferenciadas²⁶. O deputado Henrique Bayma, representante do Estado de São Paulo, destacou que, em países de grandes dimensões, como o Brasil, mostrava-se impossível unificar o direito processual, porque existiam muitas especificações locais a serem contempladas, em especial, em relação aos prazos. Como exemplo, destacou o caso da Suíça, que, apesar de sua reduzida extensão territorial, não tinha unidade processual²⁷.

Levi Carneiro, no seu acervo de argumentos contrários à unidade, sublinhou que a unificação ocorrida durante o Império provocou a estagnação das leis processuais e até mesmo o desinteresse pela matéria.

Na verdade, o principal motivo da oposição à unificação residia na preocupação, por parte dos grandes Estados, de estarem sofrendo um esvaziamento de sua força

²⁵ COSTA, Sampaio. *Anais*, v. XIII, p. 92.

²⁶ O deputado Sampaio Costa contestou os argumentos de Moraes destacando em seu discurso: “V. Exa. sabe que esse critério é errôneo. O processo é mais atraído pelo direito material que pela organização judiciária. Isso constitui, hoje, verdade axiomática. Onde o critério? Nas faladas diversidades regionais? Também pensamentos que não, porque essas diversidades, sempre enunciadas de maneira vaga, imprecisa, não nos obrigam a uma legislação processual especial. Essas podem ser resolvidas dentro da unidade processual absoluta, à feição do que se fazia antigamente, em toda a vastidão do Império” (*Anais*, 1935, v. XI, p. 91).

²⁷ Bayma, sobre a Suíça, destacou em seu discurso: “E se quereis ter uma prova completa e recente de que a Suíça, apesar de seu pequeno território, não está disposta a excessos de centralização, eu vos citarei a moção apresentada em 1914 por oito deputados, pedindo que se tratasse de estudar a unificação processual total, se possível, ou parcial. O Chefe do Departamento da Justiça foi autorizado pelo Conselho Federal a combater essa proposta. Sobreveio a guerra. Posteriormente, a proposta foi retirada” (*Anais*, v. VII, 1935, p. 12).

decisória e, em consequência, um perigoso rebaixamento político, que poderia colocá-los em uma posição de reduzida relevância no pacto federativo, nivelando-os com os entes menores da federação²⁸. O receio era procedente por dois motivos. Primeiro, porque o anteprojeto da Comissão Itamaraty, com seu alinhamento com a Constituição de Weimar, propôs um novo modelo federativo, em que os Estados perderiam consideravelmente as suas competências. Segundo, porque havia outra proposta, ainda mais perigosa, em tramitação, que previa a unificação das justiças estaduais e federal, o que implicava a perda, pelos Estados, de seus poderes judiciários.

O substitutivo elaborado pela Comissão dos 26 receberia um total de cinco emendas fixando a adoção da unicidade²⁹. O deputado Prado Kelly, representante do Estado do Rio de Janeiro e advogado, começou a mobilizar os demais deputados a favor da unidade processual, para a subscrição de uma emenda que ele apresentaria. Ciente de que os constituintes dos pequenos estados reunidos conseguiam superar, em número, as bancadas de Minas, de São Paulo e do Rio Grande do Sul, alinhadas ao dualismo, Kelly traçou a estratégia de convocar todos os unitaristas para também subscreverem a sua proposta. Tratava-se claramente de um plano para reunir as forças dos pequenos Estados para derrotar o poder dos maiores.

Kelly apresentou a sua emenda, em 26 de março de 1934, obtendo sucesso na sua estratégia de concentrar os políticos de vários estados. A proposta receberia a denominação de Emenda n. 1.740 e receberia, no total, 138 signatários. Com um número tão elevado de subscritores, evidenciava-se que a vitória seria concretizada. Para termos uma ideia do apoio, toda a bancada do Estado de São Paulo contava com vinte e dois deputados, a do Rio Grande do Sul, dezesseis, e a de Minas Gerais, a maior de toda a Assembleia, trinta e sete.

Na sessão de 8 de maio de 1934, o Presidente da Assembleia Constituinte colocou em votação as emendas que instituíam a unidade e a pluralidade do processo no Brasil, entre elas a Emenda Prado Kelly (n. 1.740), que instituiu a unidade processual no Brasil³⁰.

²⁸ A defesa da autonomia estadual foi feita no discurso do deputado Bayma (São Paulo): “nunca, senhores – direi terminando – nunca nenhuma comunidade federada se desenvolveu e cresceu tendo os olhos voltados para o poder central. Bem serve à nação aquele que trabalha cada dia de sol a sol; aquele que não poupa as próprias forças; aquele que procura desenvolver, infatigavelmente, sua capacidade para somá-la à capacidade de todos os outros, em benefício do grande todo que é a nação. Bem serve ao Brasil aquele que defende a autonomia de seu Estado e não quer que lhe sejam cerceados os elementos de que sempre se utilizou para o bem comum, e de quer continuar a utilizar-se. É com tais pressupostos, para que possamos todos trabalhar e progredir, que defendemos, como indispensáveis, as prerrogativas inalienáveis da autonomia dos Estados (*Anais*, 1935, v. VII, p. 555).

²⁹ Propuseram emendas unificando o direito processual, no Brasil, os Deputados Ferreira de Sousa, Tomaz Lobo, Homero Pires, Daniel de Carvalho e Prado Kelly. De forma contrária, a Emenda n. 1.945 fixava a pluralidade de legislações.

³⁰ Emenda n. 1.740: ao artigo 7º, n. 10, letra “a”, acrescente-se: “...e direito processual”. Suprima-se a primeira parte da letra “r”. A emenda também alterava as Disposições Transitórias, fixando a nomeação de uma comissão de juristas para a elaboração dos novos Códigos Processuais.

A constituinte de 1934 e a unificação do direito processual brasileiro

No encaminhamento para votação, Ferreira de Sousa, autor de uma das emendas que fixavam a unicidade, destacou que a pluralidade de legislações, surgidas desde 1891, tem gerado problemas de toda ordem, inclusive pedagógicos e didáticos.

Sampaio Costa também proferiu, antes do encaminhamento para votação, discurso enfático em defesa do unitarismo, destacando:

A pluralidade do processo tem trazido inconvenientes notáveis em nosso país. Contra ela se têm batido homens dos mais eminentes vultos, dos mais respeitáveis nas letras jurídicas do Brasil. Se, em 1891, quando os federalistas exaltados entendiam que a natureza do regime não comportava nem a unidade da magistratura nem a do direito, foi possível aceitar-se a dualidade processual, hoje em dia, que essa doutrina se acha rechaçada pelas autoridades mais conceituadas, não se pode compreender como se continuasse nesse sistema que vem prometendo o direito nacional e a jurisprudência pátria. A unidade do processo é necessidade imperiosa, por assim, dizer, nacional. Concito a Casa para que, atendendo à necessidade da unidade do direito brasileiro e à da mais rápida distribuição da justiça, rejeite o que se contém no substitutivo³¹.

Levi Carneiro, quando do encaminhamento para votação, solicitou a palavra e foi enfático ao afirmar que a súbita substituição de vinte e quatro leis por uma que sequer existia poderia levar ao caos o Poder Judiciário:

Ninguém, Sr. Presidente, saberá, amanhã, qual a lei una que vigorará no Brasil, depois que vigorarem, como atualmente, vinte e quatro leis diversas. Ninguém saberá como se fará essa unidade, que vai acarretar a paralisação da legislação processual. Aliás, Sr. Presidente, tenho ainda outra ponderação. A solução da unidade do processo é uma solução simplista, enganadora de comodidade, mas não corresponde aos interesses nacionais³².

Carneiro também destacou que o Congresso Nacional ficaria sobrecarregado, tendo de legislar sobre as expressivas questões do direito processual e, constantemente, atualizar as leis. Nas suas palavras, “o legislador federal não conseguiu sequer fazer a unidade do processo nas três justiças que tem sob sua jurisdição”³³.

Daniel de Carvalho também solicitou a palavra e proferiu, antes da votação, discurso a favor da unicidade, sublinhado:

³¹ COSTA, Sampaio. *Anais*, 1935, v. XX, p. 172.

³² CARNEIRO, Levi. *Anais*, 1935, v. XX, p. 174.

³³ *Anais*, 1935, v. XX, p. 173.

Quero repetir que tivemos a experiência da unidade no tempo do Império – e tal experiência foi benéfica. E melhor experiência temos ainda da multiplicidade de legislação processual, durante 40 anos de República. Não se pode absolutamente negar que há unidade histórica e conceitual entre o direito e o processo. Não existe meio de separar nitidamente o que é direito substantivo do que é direito adjetivo. O povo brasileiro teve uma grande desilusão com a reforma constitucional de 26, porque nela não se consagrou a unidade do processo. Pois bem: maior será a desilusão do povo brasileiro ao ver que perdemos essa oportunidade de dar ao país a unidade de processo³⁴.

Finalizada a votação, de um total de 216 constituintes presentes, 146 votaram a favor e 70 de forma contrária. Com o resultado, voltávamos a ter um direito processual unificado, como ocorrera durante todo o Império.

Em consequência da mudança, seria preciso, portanto, a elaboração de uma legislação processual civil e penal unificada, o que foi fixado pelo artigo 11 das Disposições Transitórias da Constituição de 1934:

Art. 11. O Governo, uma vez promulgada esta Constituição, nomeará uma comissão de três juristas, sendo dois ministros da Corte Suprema e um advogado, para, ouvidas as Congregações das Faculdades de Direito, as Cortes de Apelações dos Estados e os Institutos de Advogados, organizar dentro de três meses um projeto de Código de Processo Civil e Comercial; e outra para elaborar um projeto de Código de Processo Penal.

48

A UNIFICAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DE 1946, 1967 E 1988

O novo Código de Processo Civil somente começou a ser elaborado, em 1937, após o golpe do Estado Novo. Getúlio Vargas nomeou uma comissão para elaborar a nova lei. O projeto acabaria sendo elaborado por Pedro Batista Martins, que integrava a referida comissão, e aprovado pelo Ministro Francisco Campos.

A nova legislação com abrangência nacional seria instituída pelo Decreto-Lei n. 1.608, de 18 de setembro de 1939, entrando em vigor no dia 1º de março de 1940. O Código de Processo Penal, resultante da unificação, seria instituído pelo Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941, continuando, até hoje, em vigor.

O quadro de pluralidade das legislações processuais, presente durante a República Velha, não mais seria restaurado no direito brasileiro. As demais Constituições manteriam a unificação processual, sendo esta regra trazida pelo artigo 5º, inciso XV, “a”, da Constituição de 1946:

³⁴ CARVALHO, Daniel. *Anais*, 1935, v. XX, p. 175.

A constituinte de 1934 e a unificação do direito processual brasileiro

Art. 5º Compete à União:

XV – Legislar sobre:

Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e agrário;
A Constituição de 1967 fixaria a unidade em seu art. 8º, XVII, “b”:

Art. 8º Compete à União:

XVII – Legislar sobre:

Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, aéreo, marítimo e do trabalho.

Por fim, a Constituição de 1988 a fixou em seu artigo 22, inciso I³⁵:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – Direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

CONCLUSÃO

Em 1934, muitos constituintes, preocupados com o avanço das propostas de forte centralização, fruto da influência do modelo alemão de Weimar, alegavam que estávamos promovendo uma violação ao federalismo. Para os maiores Estados, até então, dotados de enormes competências, em decorrência do alinhamento com o modelo presente dos Estados Unidos, implantado pela Constituição de 1891, haveria sensível perda de poderes. Na verdade, o conceito de federação não é um monopólio do direito norte-americano. Existem diferentes tipos de Estados federados, e a melhor estrutura certamente é aquela que melhor garante o desenvolvimento nacional.

A Assembleia Constituinte de 1934, ao final, optou por unificar o direito processual, em todo o Brasil, do Amazonas ao Rio Grande do Sul. Desde 1939, não mais existem os Códigos Processuais Cíveis dos Estados. Ao longo dessas décadas, os obstáculos levantados e as previsões negativas tecidas pelos deputados defensores da corrente dualista não se concretizaram. A unificação acabaria se mostrando vantajosa e, hoje, certamente, é considerada uma mudança constitucional acertada.

Prado Kelly, autor da emenda que traria a unificação do direito processual no Brasil, participaria ainda da constituinte de 1946, exercendo a função de vice-presidente da Grande Comissão de Constituição. Também se tornaria presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no período de 1960 a 1962, e Ministro do Supremo Tribunal Federal, no período de 1965 a 1968. Seu nome, hoje, no entanto, tornou-se pouco lembrado. Mas a sua proposta e o seu empenho pela aprovação da Emenda n. 1.740 mudariam para sempre a face do direito processual no Brasil.

³⁵ O artigo 24, inciso XI, Constituição de 1988, previu a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, para legislar sobre procedimento em matéria processual.

REFERÊNCIAS

- ANAIS. *Assembleia Nacional Constituinte (1933/1934)*. Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 1935. (22 volumes)
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.
- ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil*. 16. ed. São Paulo: RT, 2013.
- AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a Constituição Nacional: atas da subcomissão elaboradora do anteprojeto de 1932/1933*. Rio de Janeiro: Gráfica do Senado, 1933.
- BONAVIDES, Paulo. *Reflexões: política e direito*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.
- CARNEIRO, L. *Pela nova Constituição*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1936.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. 55. ed. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.