

Aportes para uma história da regulação jurídica da água no Brasil a partir do Código de Águas de 1934*

Contributions to a history of the legal regulation of water in Brazil from the Water Code of 1934

*Diego Nunes***

RESUMO

O trabalho contribui para a construção de bases para o estudo histórico-jurídico sobre a regulação do uso da água no Brasil, com especial atenção para o Código de Águas de 1934. O problema reside em verificar quais as estratégias para a regulação de um regime jurídico para o uso das águas no Brasil ao longo do século XX, porque até então há pouquíssimos trabalhos neste sentido, que não possuem análise aprofundada das fontes. Para tanto, recolhe a historiografia dispersa sobre o tema, dividida entre estudiosos de áreas afins como geografia e hidrologia, bem como a produção da história

* Artigo recebido em 20 de julho de 2020 e aprovado em 26 de agosto de 2020. DOI: 10.12660/rda.v281.2022.85660

** Universidade Federal de Santa Catarina — Centro de Ciências Jurídicas — Departamento de Direito, Florianópolis, SC, Brasil. E-mail: nunes.diego@ufsc.br. Professor adjunto nos cursos de graduação e pós-graduação (mestrado acadêmico e doutorado) em direito da UFSC. Doutorado em ciências jurídicas, currículo História do Direito, pela Universidade de Macerata (Itália).

política e social sobre o tema e histórico-jurídica sobre temas correlatos, além de sistematizar as fontes legislativas ao entorno do Código de Águas, como decretos e trabalhos legislativos preliminares. Como resultado, obtém-se uma sistematização dos estudos e uma canalização para os elementos jurídicos, levando em consideração a permanência em vigor da codificação diante de um cenário de regulação muito diverso.

PALAVRAS-CHAVE

Código de Águas — direito regulatório — história do direito

ABSTRACT

The work contributes to build bases for the legal-historical study on the regulation of water use in Brazil, with special attention to the Water Code of 1934. The research problem is to verify what strategies for regulation in a legal regime to the water use in Brasil during XXth Century, because until now we have so few works in that sense and without a deeply sources'analysis. For this purpose, I collected the historiography on the subject, divided among scholars of related areas such as geography and hydrology, as well as the production of political and social history on the issue and legal-historical on related topics. In addition, I systematized the legislative sources surrounding the Water Code, such as decrees and preliminary legislative works. As results, a systematization of the studies and a channeling for the legal elements is obtained, taking into account the permanence in force of the codification in face of a very different regulatory scenario.

KEYWORDS

Water Code — regulatory law — legal history

1. Introdução

Nada mais fundamental para a vida da humanidade que a água. Ainda que ela exista em abundância no planeta Terra e em cada um dos organismos que nela habitam, por determinados períodos em regiões determinadas seu acesso pode ser escasso. Na modernidade, com o uso em escala

exponencial na agropecuária alimentícia, na indústria de bens e serviços, na produção de energia e no consumo humano, seja pela poluição ou mesmo excesso de demanda, a escassez se tornou mais longa e frequente. Transposição de rios, dessalinização da água marinha, tratamento de esgoto e uma série de outras medidas têm sido tomadas para frear crises de desabastecimento.

Não por acaso, a temática hídrica se faz amplamente presente nos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável promovidos pela ONU, conhecidos como Agenda 2030.¹ Desses, dois tratam diretamente da água (6 — água potável e saneamento; 14 — vida na água) e vários outros dela dependem diretamente (2 — fome zero e agricultura sustentável; 7 — energia limpa e acessível; 13 — ação contra a mudança global do clima).

Todas estas questões podem demandar controvérsias dos mais diversos tipos entre os interessados. Esses interesses podem ser privados, pela posse ou propriedade de solo que possua água doce, ou pelo recebimento do serviço de água e esgoto, mas também coletivos, pois o uso inadequado pode contribuir para mudanças climáticas que colocam em risco a vida humana digna. Neste sentido, o último século trouxe ao direito a necessidade de pensar com mais vagar acerca dos possíveis regimes jurídicos atribuíveis à água. Se a literatura do *ius commune* tendia a enxergá-la como mero acessório da questão fundiária, a ascensão dos Estados modernos passou a regular os usos cotidianos no espaço urbano. E diante das consequências da vida moderna apenas mencionadas, a questão passou a fazer parte do debate jurídico nacional.

Nesse sentido, percebeu-se não haver à disposição algum trabalho no campo da história do direito que fosse capaz de trazer uma compilação deste debate travado no Brasil ao longo do século passado.

Tal ausência se mostra clara quando se verifica a literatura, seja jurídica ou histórica. Nesta, temos trabalhos pontuais que se preocupam com a história econômica e política da Era Vargas ou com a formação do setor hidrelétrico e sua burocracia.² Naquela, as discussões estão divididas entre a dimensão do direito privado (propriedade de solo adjacente, direito de vizinhança) e do direito público (regulação estatal da água no setor produtivo energético).³

¹ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

² P. ex., CORRÊA, Maria Leticia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 6, p. 255-291, 2005.

³ P. ex., ORDÓÑEZ GARCÍA, Juan José. *Do reconhecimento à efetividade do direito fundamental à água: diálogos entre Nicarágua e Brasil*. Dissertação (mestrado em direito) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

A literatura da geografia e ciências naturais também se preocupa, mas na perspectiva da gestão destes recursos.⁴

Na história do direito, especificamente, o trabalho mais próximo é o de Thiago Hansen, que ao abordar o Código Florestal acaba apresentando um quadro mais amplo sobre a regulação jurídica da exploração econômica da natureza e sua relação com a consolidação do campo científico.⁵ Há também o trabalho de Mariana de Moraes Silveira que aborda de modo amplo as comissões legislativas da Era Vargas.⁶ Poder-se-ia mencionar o trabalho de Tomaz Espósito Neto,⁷ mas além de não ser historiador do direito, também se limita à questão do setor hidrelétrico. A ideia aqui é justamente focar neste vácuo sobre a importante, mas olvidada questão do Código de Águas em sentido mais amplo.

Assim, o objetivo é construir bases para um estudo histórico-jurídico sobre a regulação do uso da água no Brasil, com especial atenção para o Código de Águas de 1934, de modo a construir um quadro geral das perspectivas jurídicas em discussão no período.

A metodologia empregada para a realização do trabalho foi a historiográfica, que consiste na construção de narrativa fidedigna a partir de documentação (fontes) antes não manuseadas ou manuseadas de forma original, com a releitura de textos historiográficos que tangenciam o problema abordado pela pesquisa.

Optou-se aqui por uma reconhecimento da historiografia dispersa sobre o tema, pesquisada nos repositórios eletrônicos de pesquisa disponíveis, como Scielo e Portal de Periódicos da Capes. Esta historiografia está dividida entre estudiosos de áreas afins, como geografia e hidrologia, bem como a produção da história política e social sobre o tema e histórico-jurídica sobre temas correlatos, de modo a sistematizar o debate historiográfico fragmentário.

No tocante aos documentos, o critério utilizado para a escolha das fontes foi o de reunir todas as propostas sobre a regulação jurídica do uso das águas.

⁴ P. ex., SOUZA, Nirvia Ravena de. Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil: os pressupostos inovadores do código das águas. *Papers do Naea*, Belém, n. 220, dez. 2008.

⁵ HANSEN, Thiago Freitas. *Codificar e conservar: ciência e pensamento jurídico na formação do Código Florestal Brasileiro de 1934*. Tese (doutorado em direito) — Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Curitiba, 2018.

⁶ SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Revistas em tempos de reformas: pensamento jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)*. Dissertação (mestrado em história) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

⁷ ESPÓSITO NETO, Tomaz. Uma análise histórico-jurídica do Código de Águas (1934) e o início da presença do Estado no setor elétrico brasileiro no primeiro Governo Vargas. *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Dourados, v. 9, n. 17, jan./jun. 2015.

Assim, sistematizou-se as fontes legislativas ao entorno do Código de Águas, como os decretos ao entorno deste, mas principalmente os trabalhos legislativos preliminares, com projetos e exposições de motivos. Estas principais fontes legislativas serão trabalhadas detalhadamente, em especial o anteprojeto Valadão, os trabalhos da Subcomissão Legislativa, os relatórios anuais do Ministério da Agricultura e os Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Optou-se por não discutir com mais detalhes os vários decretos regulatórios da matéria sem, todavia, deixar de mencionar aqueles que indiretamente se ligavam à discussão das fontes analisadas, ou aqueles mencionados pela literatura.

As categorias de análise privilegiadas dizem respeito às teorias sobre a propriedade das águas, especialmente a acessão e o domínio. Por isso, não se adentrou a temas já analisados por outros trabalhos, como as possíveis tendências autoritárias do modelo regulatório de Vargas, bem como a análise dogmática dos vários artigos do Código de Águas.

Como resultado, obtém-se uma sistematização dos estudos e sua canalização para os elementos jurídicos de formação, levando ainda em consideração a permanência em vigor da codificação em conjunto de um cenário de regulação muito diverso.

2. A “dúvida pairou sempre sobre esta matéria”: a regulação jurídica das águas pré-codificação

Não é exagero dizer que o Código de Águas foi um divisor entre dois modelos de regulação. A república fez vigorar um modelo privatista, em que o dono da terra era também proprietário de todos os recursos que se encontravam no solo. Refletia, então, o modelo liberal que se pretendia aviar pelo progresso, especialmente com a energia hidrelétrica.

Estas regras vieram à tona de modo tardio, com o Código Civil de 1916,⁸ disciplinando a questão da matéria na Constituição de 1891, que originalmente

⁸ BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: “Art. 66. Os bens públicos são: I. Os de uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças [...] Art. 526. A propriedade do sobre e do subsolo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda altura e em toda a profundidade, úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário impedir trabalhos, que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em obstá-los”.

salvaguardou apenas o direito de navegação.⁹ O resultado era que os grandes rios eram considerados bens dos entes federados, mas seus afluentes e quedas d'água geralmente se mantinham como de uso do dono da terra.

Até então, os rios maiores, navegáveis e, portanto, com função econômica, eram de propriedade da Coroa (portuguesa e depois imperial), mas de uso livre às pessoas e animais.¹⁰ O objetivo era, por um lado, de reservar o uso quando necessário (transportes em geral, mas também esforço de guerra), e, por outro, refletia um modelo de “monarquia corporativa” em que o rei sabia não poder tudo controlar.¹¹

Assim, era de uso comum a água para fins de subsistência. Nas Ordenações Filipinas, encontra-se a manutenção de poços, chafarizes e fontes,¹² a proteção da pesca¹³ ou a regulamentação das águas pluviais,¹⁴ atividades estas que entram no conceito de *polizei*, ou o início da interferência estatal sobre a vida privada,¹⁵ reguladas posteriormente amiúde em diversos alvarás.¹⁶ Ou seja, tratava-se de uma questão de urbanismo, nas cidades,¹⁷ que passa a ser regulada no Brasil independente pelos códigos de postura municipais,¹⁸ e, no mundo rural, a questão mantinha-se atrelada ao regime jurídico da terra.

⁹ Regulou-se apenas o direito de navegação, cuja legislação era concorrente entre União e estados (art. 13), reservado ao Congresso Nacional a legislação sobre rios interestaduais e internacionais (art. 34, VI).

¹⁰ PORTUGAL. *Ordenações filipinas*. Livro II, Tít. XXVI, §§ 7-8, quando regula os “direitos reais” (no sentido de realza).

¹¹ HESPAÑA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan: instituições e poder político — Portugal, séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994.

¹² PORTUGAL. *Ordenações filipinas*. Livro I, Tít. LXVIII, quando regula o cargo de vereador e as atribuições da câmara.

¹³ Id., Livro V, Tít. LXXXVIII, § 7, que protegia sob a forma de contravenções.

¹⁴ Id., Livro I, Tít. LXVIII, quando regula o cargo de almotacé. Para mais, ver MACEDO, Danilo Matoso. Urbanização em territórios luso-brasileiros: a urbanização das “Ordenações do Reino”. *Paranoá*, Brasília, n. 13, p. 17-26, 2014.

¹⁵ “No meio urbano, a palavra ‘polícia’ logo foi relacionada à gestão interna da cidade nos aspectos que mais afetavam seu dia a dia. Construção e conservação de ruas, abastecimento de água, limpeza urbana, prevenção de incêndios, controle de pesos e medidas no comércio — tudo isso se inseria no âmbito da ‘polícia’ urbana”. SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “polícia” e as funções do estado — notas sobre a “polícia” do antigo regime. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR*, Curitiba, n. 49, p. 77, 2009.

¹⁶ Veja-se, p. ex., o caso do Aqueduto das Águas Livres, de Sintra a Lisboa: CHELMICKI, José Carlos Conrado de. *Memória sobre o Aqueduto Geral de Lisboa: feita por ordem do Ministério das Obras Públicas em portaria de 15 de fevereiro de 1856*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1857.

¹⁷ CARLES, Marjolaine. Águas de domínio público (Brasil colonial): o caso de Vila Rica, Minas Gerais, 1722-1806. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 32, n. 58, p. 79-100, jan./abr. 2016.

¹⁸ Sobre a questão, ver p. ex. SANTANA, Ana Carolina da Silva. Códigos de posturas municipais: reflexo de um discurso e de suas problemáticas. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXVII, Natal, 2013. *Anais...* Natal: Ampuh, 2013; VICENTE, Marcos Felipe. O Código de Posturas como instrumento de controle social: reflexões sobre o Código da Vila de Guarany (1898). In: SEMANA DE HISTÓRIA DA FECLESC, XII, 2016, Quixadá/CE. *Anais...* Quixadá, CE: Uece, 2016.

Assim, é possível dizer que o direito do Império Português e a legislação do Império Brasileiro já previam reduções do direito do proprietário em situações referentes às águas.¹⁹ Na constituição imperial não há referências à exploração da água ou outros recursos naturais,²⁰ apenas a possibilidade de expropriação por utilidade pública.²¹ Conforme Valadão, “a dúvida pairou sempre sobre esta matéria”,²² porque uma lei de 1828²³ fazia uma distribuição de competências entre as vilas e cidades, províncias e o Império de acordo com a passagem do curso d’água, ao passo que o Ato Adicional²⁴ resguardaria este poder apenas às províncias. Com a lei de interpretação do Ato Adicional,²⁵ instaurou-se nova controvérsia apesar de não haver tocado na matéria.

Na constituição da Primeira República mantém-se a situação, resguardando a propriedade de minas, que dizia respeito à exploração de nascentes.²⁶ Valadão discute o então projeto de Código Civil para mostrar que as proposições de delimitar a propriedade dos rios interiores à União iria contra o texto constitucional, que avocava a propriedade apenas aos rios de divisa.²⁷ Depois, como visto, o Código Civil de 1916 optou por uma fórmula aberta que evitava tais discussões.

A possibilidade do uso da água para a produção de energia elétrica e a necessidade de melhorias no abastecimento de água nas metrópoles nascentes no Brasil fizeram com que a questão da regulamentação da matéria ganhasse fôlego. Foi então que veio o mandamento legal da feitura de um “código de

¹⁹ Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 193.

²⁰ Tomaz Espósito Neto, Uma análise histórico-jurídica do Código de Águas (1934) e o início da presença do Estado no setor elétrico brasileiro no primeiro Governo Vargas, op. cit., p. 5.

²¹ “Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos, em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização”. BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.3.1824.

²² VALADÃO, Alfredo. *Dos rios públicos e particulares*. Belo Horizonte: s.n., 1904. p. 51.

²³ Lei de 29 de agosto de 1828. Estabelece regras para a construção das obras públicas, que tiverem por objeto a navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aquedutos.

²⁴ BRASIL. *Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.

²⁵ BRASIL. *Lei nº 105, de 12 de maio de 1840*. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional.

²⁶ O inciso 17 do art. 72 foi reformado pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que criou as alíneas “a” e “b” restringindo a venda de tais bens a estrangeiros. BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891).

²⁷ Alfredo Valadão, *Dos rios públicos e particulares*, op. cit., p. 68.

águas da república”,²⁸ que ficou a encargo de Alfredo Valadão. Em menos de um ano,²⁹ o jurista (que, como visto, já havia escrito sobre a matéria) apresentou o projeto e sua exposição de motivos.

Neste texto,³⁰ o jurista fez uma longa digressão sobre a natureza jurídica da água. Para Valadão, tratava-se de questão de direito civil, não comercial ou internacional. Ele não menciona o direito administrativo: de um lado, a intervenção do Estado na economia ainda não era matéria pacífica do direito administrativo;³¹ e, ao fim e ao cabo, estava-se por discutir regime de propriedade das águas, ou seja, a possibilidade de sua conversão em valor econômico.³²

Valadão entendia que se tratava de um código e não uma consolidação porque dentro do direito preexistente não haveria nada de proveito. Por se tratar de matéria parcial e não de um inteiro sistema de direito civil ou administrativo, um código de águas fugia das características modernas de codificação.³³ Mas, de fato, estava-se a tratar de matéria nova, tendo em vista que o regime das águas nas ordenações atendia mais à lógica do anterior Estado jurisdicional, que ordenava o mundo dado, que a do Estado legislativo, que recria o mundo a partir de suas normas.³⁴

²⁸ BRASIL. *Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906*. Fixa a despesa geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1907, e dá outras providencias: “Art. 35. É o Presidente da Republica autorizado: [...] XX. A mandar organizar as bases do Código Rural e Florestal e dos de Mineração e Águas da República, submetendo-as à aprovação do Congresso em sua próxima sessão, e, bem assim, o cadastro das estradas em tráfego no país e dos rios e quedas de água suscetíveis de aplicação a fins de utilidade pública, abrindo para isso os necessários créditos”.

²⁹ BRASIL. Exposição de motivos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 nov. 1907. Seção 1, p. 1.

³⁰ Publicado também como VALADÃO, Alfredo. *Bases para o código das águas da República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

³¹ Sobre as possibilidades de intervenção judicial dos atos administrativos, ver FLORES, Alfredo de Jesus Dal Molin; PETERSEN, Raphael de Barros. Os sistemas administrativos, do império à primeira república: os modelos de controle de atos administrativos no Brasil independente. *Revista Brasileira de História do Direito*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 75-92, 2018.

³² Sobre a discussão do direito de propriedade à época, ver SALGADO, Gisele M. Discussões legislativas do Código Civil de 1916: uma revisão historiográfica. *Âmbito Jurídico*, v. 96, p. 1-19, 2012.

³³ Sobre o que é e o que não é um código, ver GROSSI, Paolo. Códigos: algumas conclusões entre um milênio e outro. In: GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Boiteux, 2007. p. 87-114; e PETIT, Carlos. El Código de tránsito no es un código: a propósito de la sentencia C-362/1996, 3 de septiembre, de la Corte Constitucional de Colombia. *InDret Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, abr. 2/2014.

³⁴ FIORAVANTI, Maurizio. Stato e costituzione. In: FIORAVANTI, Maurizio (A cura di). *Lo stato moderno in Europa: istituzioni e diritto*. 10. ed. Roma; Bari: Laterza, 2010. p. 3-36.

Para classificar a água como bem, se vale da distinção entre *res nullius*, coisas comuns, em que esta é regulada pelo regime jurídico da servidão, e *res alicujus*, coisas públicas de uso comum, em que os rios, por exemplo, são propriedade (no caso, pública). Neste sentido, advogava que a expansão do domínio público, ainda que de modo relativo, era favorável aos interesses da indústria, agricultura e navegação: “Uma solução intermédia, parece-me, resolve a questão. Deixar no domínio privado as correntes que só a ele interessam; trazer para o domínio público aquelas que, realmente, forem de interesse público”.³⁵

Neste sentido, apresentava os possíveis processos de exploração da água: concessão, licitação, associação sindical. Entendia que a licitação deveria funcionar como sistema base. A desapropriação deveria ocorrer apenas de modo acessório, pois ao seu ver, em geral, era melhor que os particulares seguissem atuando.

Porém, como é sabido, o projeto não avançou nas discussões legislativas, e o modelo de concessão foi aquele a imperar durante a Primeira República.³⁶ O modelo de regulamentação do texto constitucional de 1891 implicou descentralização. Segundo Borges de Medeiros, por isso mesmo seria mesmo impossível que fosse implementado um código de águas.³⁷

Na ausência de regulamentação sobre energia hidrelétrica e em interpretação federalista do Código Civil,³⁸ os estados exerciam amplo domínio das águas públicas, com o poder concedente sobre o aproveitamento e a utilização das quedas d’água, restando aos municípios a distribuição da energia.³⁹ Durante a Primeira República, em especial até a Grande Guerra, foi o capital estrangeiro que financiou a difusão de serviços públicos como transporte,

³⁵ Alfredo Valadão, *Bases para o código das águas da República*, op. cit., p. 16.

³⁶ Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit.

³⁷ “Um fato ilustrativo serve para patentear o que de mau havia nessa absoluta unidade legislativa. Até hoje é uma lacuna sensível à lavoura e pecuária a inexistência de uma legislação especial, que lhes proteja os interesses contra a insegurança e uma infinidade de riscos e contingências. Em vão clama-se por um Código Rural, um Código de Águas, etc. Os Estados interessados não podiam legislar a respeito, porque as matérias são de direito substantivo e, por isso, pertinentes a exclusiva competência do Congresso Nacional.” MEDEIROS, Borges de. *O Poder Moderador na República presidencial*. Recife: Edição da S.A. Diário de Pernambuco, 1933. p. 50.

³⁸ BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: “Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

³⁹ Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 265.

iluminação e água.⁴⁰ Ainda que houvesse pequenas usinas geradoras a atender mercados restritos, de âmbito municipal, em sua grande maioria a distribuição da energia era explorada por grupos como a Light, do Canadá, e a Amforp, dos Estados Unidos, que controlavam 90% da capacidade instalada no país.⁴¹

3. A “natureza da construção jurídica em causa”: a legislação do Código de Águas de 1934

O movimento que redundou na revolução de 1930 tinha como uma das bandeiras a defesa nacional que, na questão da água, redundava na nacionalização dos serviços.⁴² Tratava-se, também, de garantir a execução do projeto estatal de colonização do interior do Brasil.⁴³

Assim, a discussão sobre o Código de Águas foi retomada com a ascensão do novo regime, nos termos propostos pelo tenentismo.⁴⁴ A discussão foi incorporada ao plano geral de novas codificações, ganhando uma subcomissão legislativa com a atribuição de elaborar um novo projeto para o Código de Águas.⁴⁵ Estas comissões tinham como escopo “reformular toda a legislação brasileira e inserir o país nos trilhos da modernidade industrial e técnica”.⁴⁶

Essa “refundação do direito nacional” iniciada por Vargas no governo provisório foi bem recebida entre os bacharéis em direito. Tal articulação entre governo e juristas tinha como objetivo empregar o saber especializado

⁴⁰ *Ibid.*, p. 260.

⁴¹ ABREU, Alzira Alves de. Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica [verbete]. In: ABREU, Alzira Alves de et al. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁴² Maria Leticia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 267.

⁴³ HANSEN, Thiago Freitas. *Imaginários da modernização do direito na Era Vargas: integração, marcha para o oeste e política indigenista (1930-1945)*. Dissertação (mestrado) — Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p. 71.

⁴⁴ Maria Leticia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 268-269.

⁴⁵ BRASIL. *Decreto nº 19.684, de 10 de fevereiro de 1931*. Promulga os dispositivos disciplinares da Comissão Legislativa, com sede nesta Capital: “Art. 2º As subcomissões ficam assim compostas: [...] 10º — Código de Águas — Drs. Alfredo Valadão, José de Castro Nunes e Inácio Veríssimo de Melo”.

⁴⁶ Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 181.

na escrita das leis.⁴⁷ Nesse esforço conjunto de política e técnica, houve a preferência pela realização de codificações. Isto seria um modo de afastar-se da tradição bacharelesca “com os esforços de construção de uma nova racionalidade burocrática que marcam o governo Vargas, voltados para o estabelecimento de padrões de eficiência e de critérios meritocráticos na administração pública”.⁴⁸

Na sessão solene de abertura dos trabalhos da Comissão Legislativa, o discurso de Vargas enfatizou que o momento era “propício à execução de vasta reforma na ordem jurídica e, portanto, social, dados os poderes extraordinários do Governo e a liberdade de ação que ele vos outorga [...] apenas sujeitos à crítica direta da Nação, pelo povo, através da Imprensa”.⁴⁹ Tratava-se de um argumento antiparlamentar que se faria presente nos trabalhos legiferantes tanto no governo provisório como durante o Estado Novo.⁵⁰

A resposta para isso seria justamente a alocação de juristas de renome. No caso da subcomissão para o Código de Águas, delegou-se a presidência a Alfredo Valadão, que como já visto publicara uma monografia sobre o regime jurídico dos rios e realizara um projeto de codificação. O fato de Valadão ser novamente comissionado nos anos 1930 demonstra que não era possível ao novo regime fundar o novo sem prestar contas ao passado, dado que no direito a tradição não pode ser ignorada, bem como a busca pela legitimação desses trabalhos em meio aos juristas.⁵¹ Houve resistências nos meios jurídicos, e a eclosão do movimento constitucionalista também atrapalhou a sequência dos trabalhos da Comissão.⁵²

Mesmo assim, durante o período eleitoral e pouco antes da instalação dos trabalhos da Constituinte, a subcomissão apresentou a exposição de motivos com o projeto.⁵³ Descrevendo os trabalhos, salientava que mantinha o espírito socializador de seu primeiro projeto. Nesse sentido, Valadão acatou a sugestão de Castro Nunes, membro da subcomissão, para que a subcomissão

⁴⁷ SILVEIRA, Mariana de Moraes. Direito, ciência do social: o lugar dos juristas nos debates do Brasil dos anos 1930 e 1940. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 443, maio/ago. 2016.

⁴⁸ Mariana de Moraes Silveira, *Revistas em tempos de reformas*, op. cit., p. 248-249.

⁴⁹ VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, s.d. v. I, p. 110.

⁵⁰ NUNES, Diego. Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. *Sequência*, Florianópolis, n. 74, p. 164-170, dez. 2016.

⁵¹ Mariana de Moraes Silveira, *Revistas em tempos de reformas*, op. cit., p. 251.

⁵² Id., *Direito, ciência do social*, op. cit., p. 450.

⁵³ BRASIL. Exposição de motivos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 maio 1933. p. 10.316.

de águas estudasse primeiro a questão da propriedade em conjunto com a subcomissão de minas.

As questões surgidas no estudo deste último tema fizeram com que Valadão não se sentisse satisfeito ao final da redação do anteprojeto. Ficava aberto o caminho sobre o regime de exploração das águas, se por concessão transitória ou pela nacionalização imediata das empresas.

De fato, a subcomissão partiu do projeto anterior daquele jurista, incluindo um novo capítulo de regulação da força hidráulica, inspirada na doutrina estadunidense, inclusive na criação de uma Comissão de Forças Hidráulicas, a exemplo da Federal Power Commission.⁵⁴

Após indicar seu trabalho mais recente sobre o tema como o repositório das opções doutrinárias e de direito comparado,⁵⁵ passou a esmiuçar o projeto. Sobre o domínio da União federal sobre as águas em detrimento dos estados federados, coloca que a prevalência daquela sobre estes era a melhor solução para a exploração da energia hidrelétrica. E, ainda que isso afetasse matéria constitucional, que seria objeto de deliberação futura, pediu-se à comissão que já trabalhasse na questão.

As águas marítimas e águas comuns foram reguladas como águas públicas. Já para as correntes, decidiu-se por classificação à parte, pois foram reguladas como direito de uso, diversamente das nascentes, que seriam privadas, mas protegidas do abuso de direito. Do mesmo modo, sempre tendo em vista a finalidade de bem comum, os rios não navegáveis, porém perenes, como os meramente flutuáveis, foram alocados como águas públicas. Já para as margens, optou-se pela mesma solução dos terrenos de marinha, ou seja, de fazê-las públicas, resguardado o direito de uso por parte das populações ribeirinhas e para os proprietários de terrenos cultiváveis.

A parte relativa ao uso da força hidrelétrica foi a que tomou maior parte da exposição de motivos. De início, justifica a necessidade da mudança do regime de propriedade das águas, queixando-se em alguns momentos do “egoísmo” e da “falta de capital e de espírito associativo” dos povos ribeirinhos, o que impediria também, além das intermináveis desavenças entre os estados (que até então possuíam a propriedade dos principais rios), o desenvolvimento energético.

⁵⁴ VENÂNCIO FILHO, Alberto. Código de Águas [verbetes]. Alzira Alves de Abreu et al., *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*, op. cit.

⁵⁵ VALADÃO, Alfredo. *Direito das águas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1931.

Aqui Valadão também retorna à discussão acerca da natureza de código da nova legislação. Desta vez, não está preocupado com a distinção entre código e consolidação, que diz respeito à novidade ou não do conteúdo, mas entre código e regulamento. Nesse caso, o que estava em jogo era a perenidade das disposições, que não poderiam se confundir com normas organizacionais, “porém, quanto permitia a natureza da construção jurídica em causa: um código [...] considerado ainda o limite que têm os preceitos de um *código*, os quais devem ser a expressão de princípios de maior *estabilidade*”,⁵⁶ as normas de direito administrativo, ao contrário, devem possuir maior dinamismo.

Sobre o regime jurídico do aproveitamento hidrelétrico das águas, em síntese, a nova versão do projeto deu preferência ao sistema das concessões, ampliou o domínio federal sobre as forças hidráulicas e as margens das correntes.

No primeiro caso, foi contra a opção da primeira versão que via no consórcio (ou “associação sindical”) entre empresas e ribeirinhos a melhor alternativa de exploração, pelas razões anteriormente descritas. No segundo caso, remete-se expressamente à experiência weimariana como alternativa às disputas entre estados, como também há pouco visto, pois seria uma forma de “federação *racionalizada*”. No terceiro caso, a questão da propriedade da União fora assegurada por decisão do Supremo Tribunal Federal a partir de parecer do então procurador-geral da República Epiácio Pessoa.⁵⁷

Valadão passou a explicar o processo de trabalho das tais “comissões de forças hidráulicas” (que se materializaria como o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica), destacando seu papel de “proceder como diretas agências públicas” com papéis simultaneamente “legislativo” (estabelecer tarifas), “executivo” (fiscalização) e “judicial” (resolver conflitos entre Estado e empresas). Tanto que o controle jurisdicional não poderia ser feito com relação ao mérito de suas decisões, apenas sobre a legalidade dos atos.

Por fim, explicou o regime de transição proposto para as explorações em vigor, que deveriam se adaptar à nova modalidade de concessões, sob pena de serem encampadas pela União, o que demonstrou a clareza do objetivo de maior intervenção estatal nesta atividade econômica.

⁵⁶ Brasil, Exposição de motivos, op. cit., p. 10.319.

⁵⁷ PESSOA, Epiácio. *Terrenos de Marinha*: ação de reivindicação movida pelos estados da Bahia e do Espírito Santo contra a União Federal: razões finais oferecidas em defesa dos direitos da União. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904.

Finda a exposição em si, Valadão passa a discutir as sugestões de emenda feitas pelo membro da comissão José de Castro Nunes. Estas diziam respeito especialmente sobre a expansão do domínio público federal com vistas à exploração da “hulha-branca”.

Com relação ao domínio público das águas, Valadão mencionou toda a lista de menções aos vários autores franceses e italianos e legislação comparada de Argentina, Alemanha e Estados Unidos feita por Castro Nunes. Reclamava Valadão que, ao tentar ampliar o domínio público com a expressão “cabeceira” dos “rios”, se de um lado tentava expandir o domínio público, por outro deixava de lado várias outras águas, como “ribeiro, riacho, arroio, córrego, sangá”, que entram nos conceitos de “correntes” e “canais”.

Sobre o domínio federal das águas, Castro Nunes era da opinião de que todos os rios deveriam ser da União. Valadão, tendo em vista as limitações da Constituição de 1891, apresentou proposta intermediária, dando sempre preferência ao domínio federal, com as ressalvas necessárias para não haver inconstitucionalidades.

Valadão conclui ressaltando os desafios de realizar tal empreitada. Retoma o fato de que as controvérsias sobre o tema não são novas, o que impediu a aprovação no começo do século. Retém que seja o tema mais espinhoso da comissão legislativa instaurada após a Revolução de 1930. Lembra também da complexidade técnica, por envolver vários ramos do direito e novas questões para o direito. E, claro, da relevância econômica do tema, especialmente no tocante à regulação da exploração da energia hidrelétrica. Deixava agora o tema para submissão das sugestões dos demais membros da subcomissão e externas, razão da publicação desta fase do trabalho.

Logo em seguida, iniciou-se a Assembleia Nacional Constituinte,⁵⁸ o que foi decisivo para as opções técnicas apontadas para a questão.

4. Uma “inovação necessária, imprescindível”: as águas entre a Constituição de 1934 e o Código de Águas

Ali entra em cena a figura de Juarez Távora, representante máximo do grupo dos tenentes no governo, que enquanto ministro da Agricultura

⁵⁸ BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935-1937. v. XXII [1933-1934].

esteve vigilante sobre as definições da propriedade dos recursos naturais. Ele fora indicado por Getúlio Vargas justamente para levar a cabo o processo legiferante dos códigos Florestal, de Minas, Caça e Pesca e, claro, de Águas.⁵⁹

Távora era particularmente contrário ao regime de acesso dos recursos naturais presente na Constituição de 1891 e no Código Civil de 1916, que dava ao proprietário do solo os direitos ao subsolo de forma ampla e tornava passível a cessão de tais direitos individualmente, ainda que a cessão fosse “de fato apoiada na cultura jurídica ocidental muito anterior ao liberalismo, ao menos desde Acúrsio”.⁶⁰

Desde o início dos trabalhos a questão das águas era de interesse geral. Os relatórios do Ministério da Agricultura noticiavam os trabalhos já iniciados,⁶¹ e já no Anteprojeto da Comissão do Itamaraty vinha explicitada a preocupação da subcomissão em ampliar a margem de domínio da União sobre as águas.⁶²

Ao início dos debates, havia quem fosse contra qualquer regulação sobre as águas no texto constitucional, como o deputado Homero Pires, reclamando de uma expansão da “superlegalidade” do Estado social.⁶³ Outros, como João Simplício, reclamavam da perda de autonomia dos estados pela federalização do domínio sobre as águas.⁶⁴

Juarez Távora reagiu a tais críticas ressaltando que “socializar as riquezas naturais, como as jazidas minerais e as quedas d’água, transformando-as em patrimônio inalienável da Nação” era um modo pelo qual “deveriam ser moldados os direitos individuais, assegurados pelo pacto aqui em elaboração”.⁶⁵ Segundo o ministro, “socializar” era mais correto do que dizer simplesmente “nacionalizar”, porque o objetivo era dividir com toda a nação os frutos da exploração hidráulica, especialmente hidrelétrica. Neste último caso, o regime sem similar comparação na América do Sul fez com que as quedas d’água acabassem por cair na mão de empresas estrangeiras a preço irrisório.⁶⁶ De fato, mesmo discursos opositoristas como o de

⁵⁹ Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 110-111.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 127.

⁶¹ BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. I [1933], p. 96.

⁶² Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. I, p. 134.

⁶³ BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. II [1933], p. 26-28.

⁶⁴ Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. II, p. 310.

⁶⁵ Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. II, p. 366.

⁶⁶ Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. II, p. 367-368.

Roberto Simonsen reconheciam que a regulação constitucional do regime de exploração das quedas d'água fosse uma tentativa de inserção da noção de "direitos sociais" extraídas das constituições de Alemanha e México, além da recente república na Espanha.⁶⁷

O relatório parcial de Cincinato Braga sobre a ordem econômica assinalou o domínio público federal como regra geral, tendo em vista a exploração hidrelétrica. A regra deveria valer para os rios limítrofes com outras nações ou interestaduais, deixado ao domínio dos estados as quedas locais, porque em geral atendem a mais de um município, legando aos particulares apenas as pequenas quedas que tenham possibilidade de uso interno às propriedades rurais.⁶⁸ Já o relator final da parte sobre a ordem econômica e social, Euvaldo Lodi, apresentou substitutivo ao anteprojeto que, entre outras coisas, regulava o regime de concessão, porém ressaltando a renacionalização de quedas d'água consideradas estratégicas, sendo essas matérias novas por ele inseridas.⁶⁹ O parecer de Vasco de Toledo foi na mesma direção.⁷⁰

Na fase intermediária da Constituinte pode-se assistir a um intenso debate sobre propriedade de minas em geral, inclusas as quedas d'água, entre Raul Sá, que defendia a manutenção do regime de concessão, instaurado na Primeira República, e o regime dominial público federal, defendido (como já visto) por Euvaldo Lodi.⁷¹ O debate, que apresentava os vários regimes (como o de regalia e o de *res nullius*) no direito comparado, batia-se, ao fim e ao cabo, na afirmação de Pedro Aleixo: "O princípio que vamos votar é o da limitação do direito de propriedade".⁷² Sá também reclamava de que várias competências foram deixadas para serem estabelecidas por lei ordinária — aqui, no caso, o Código de Águas em construção. Por tal razão, apresenta substitutivo para manter o regime de concessão para resguardar a autonomia (e as finanças) dos estados.⁷³ Em sua manifestação posterior, o ministro Távora reforça a necessidade de reformulação do modelo para o avanço da ordem

⁶⁷ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. VII [1934], p. 85-88.

⁶⁸ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. X [1934], p. 247-248.

⁶⁹ *Ibid.*, V. X, p. 491-495.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 507 e 557.

⁷¹ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XIII [1934], p. 195-205.

⁷² *Ibid.*, p. 199.

⁷³ *Ibid.*, p. 272.

econômica brasileira.⁷⁴ Foram também requeridos e publicados os debates parlamentares do projeto de Código de Águas na Primeira República.⁷⁵

Em outro momento, a bancada mineira apresentava pareceres dos institutos dos advogados de São Paulo e Minas Gerais pedindo a substituição dos itens sobre o regime dominial (público e federal) de quedas d'água e minas pela disciplina da Constituição de 1891. Segundo o deputado Jaques Montandon, tratava-se de “uma exagerada susceptibilidade jacobina a se inflamarem pruridos patrióticos ante a mais inocente contribuição alienígena para as melhores iniciativas do progresso indígena”.⁷⁶ Ao que parece, uma referência indireta às iniciativas de Juarez Távora.

Não por acaso, o ministro volta à carga contra o projeto substitutivo ao da Comissão do 26 e, aproveitando-se do privilégio ministerial de preferência de fala a outros oradores, previsto no regimento da Constituinte,⁷⁷ torna a fazer a defesa da nacionalização das quedas d'água. Segundo ele: “Trata-se efetivamente de uma inovação de direito; mas de uma inovação necessária, imprescindível”.⁷⁸ Nesse sentido, retoma as sugestões do deputado Lodi, pois as retêm melhores que o retorno ao sistema de acessão. Sua luta era contra a bancada mineira que desejava manter a propriedade do subsolo e das quedas d'água, além da oposição em geral que desejava manter o regime federalista em sua radicalidade. Por isso, apresenta emendas para recolocar a União como o vértice na regulação, possuindo a propriedade e coordenando as ações junto aos estados.

Távora fez publicar como anexo ao seu discurso uma série de documentos interessantes à análise da regulação jurídica das águas. Apresentou um questionário sobre o regime de acessão, mostrando que foi uma novidade republicana e que é pouco vantajoso ao caso brasileiro.⁷⁹ Também colacionou uma série de fragmentos de constituições estrangeiras que se valem do regime dominial, das quais se pode destacar alguns países organizados como federações, como Suíça, Argentina e México.⁸⁰ Ainda, apresentou um estudo

⁷⁴ Ibid., p. 347.

⁷⁵ Ibid., p. 390.

⁷⁶ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XIV [1934], p. 75.

⁷⁷ Id. *Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933*. Dispõe sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de deputados à mesma e dá outras providências.

⁷⁸ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. XIV, p. 176.

⁷⁹ Ibid., p. 192-194.

⁸⁰ Ibid., p. 195-200.

feito pelo Serviço de Águas do Ministério da Agricultura sobre os “motivos pelos quais deve caber à união a competência de regular o uso da energia hidráulica”,⁸¹ o qual mostra que para alcançar o objetivo da interconexão de redes é necessário lei federal, e novamente aparecem exemplos tanto de países unitários como federações, incluindo os Estados Unidos e Alemanha, que possuem órgão regulador. Para exemplificar a razão da contrariedade ao sistema atual, juntou-se então vigente acordo de concessão de exploração das águas em Natal. Nele, o estado do Rio Grande do Norte renunciou “sem restrições” ao domínio das quedas d’água e mananciais tanto dele como dos municípios. Na síntese de José Oriano Menescal Neto, assistente-técnico do Serviço de Águas, o “Estado concede favores, direitos e garantias para serviços que não sabe onde nem quais”.⁸² A este seguem-se os casos alagoano, baiano, capixaba, mineiro, paulista, entre outros, inclusive com pedidos de reformulação contratual. Depois passa-se a reproduzir textos de Alfredo Valadão, tanto de seus livros como das exposições de motivos dos projetos de 1919 e 1933.

Após essas discussões, o deputado Furtado de Meneses apresenta discurso escrito discutindo as ideias de Lodi, Sá e Távora, contrapondo-se a todos, por entender que o regime de *res nullius* seria a melhor alternativa para a aceleração da exploração de minas e quedas d’água.⁸³

Em outra sessão, Távora torna a discutir as propostas de substitutivos, reclamando a criação de entraves ao Poder Legislativo da União sobre a matéria que só interessariam às empresas que atualmente exploram a atividade mediante “contratos leoninos” contra o interesse público.⁸⁴ Em seguida, rememora os vários documentos juntados em sua última intervenção como prova da necessidade do acolhimento de suas proposições, tentando demonstrar que a gestão dos estados, que de um lado aceitava condições lesivas e de outro tentava compensar com tributação abusiva, levou à estagnação do setor. O ministro afirmou que se iniciou a recuperação após a revolução, a tal ponto que suplicava (ou talvez, ironicamente, desafiava) que os atos do governo provisório sobre o tema fossem revisados — na verdade, pedia para

⁸¹ Ibid., p. 200-202.

⁸² Ibid., p. 218-237.

⁸³ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XV [1934], p. 177-184.

⁸⁴ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XVI [1934], p. 186-188.

que não se permitisse tal faculdade ao Poder Judiciário, que desconheceria das questões políticas que envolvem a matéria.⁸⁵

O deputado paulista Alcântara Machado, notório crítico do novo regime instaurado,⁸⁶ lia a contrapelo tal discurso. Em sua argumentação, aduzia que, se comparado com o texto da Constituição de 1891, a possibilidade de desapropriação e a competência legislativa como únicos poderes da União na questão hídrica seriam um avanço para o atual regime. Assim, o substitutivo não deveria ser razão para “gritaria tamanha”. Ao contrário, reclamava que “a União é insaciável” ao querer o domínio de todas as águas, públicas e particulares, vultuosas ou parcas: “Água não há, em quantidade bastante, que lhe desaltere a sede”.⁸⁷ Em longa explanação por diversos temas, Prado Kelly critica esta postura dos apoiadores do substitutivo, entendendo que seria melhor então nada regular.⁸⁸

Em reação, o pronunciamento do deputado Pedro Aleixo asseverou que se tal emenda prosperasse, todo o trabalho de preparação do Código de Águas por Alfredo Valadão restaria inutilizado por invadir competência dos estados. Além disso, critica o fato de que a proposição “copiou mal — e emendou o projeto sem atender aos nossos interesses nacionais” do modelo espanhol.⁸⁹

Dali em diante várias propostas de emendas foram apresentadas: Daniel de Carvalho apresentou duas emendas para deixar o domínio dos rios interestaduais e suas margens para o domínio da União;⁹⁰ já Mario Ramos apresentou emenda no sentido de a União ter competência legislativa apenas quando o rio for interestadual.⁹¹ O deputado Carvalho, em nome da bancada mineira, que disse ter ido diretamente a Alfredo Valadão e a ele pedido sugestão de redação, ainda que delas discordasse parcialmente, como a questão do domínio sobre as margens dos rios, ressaltando o que viria a ser

⁸⁵ Ibid., p. 188-200.

⁸⁶ O que, todavia, não lhe impediu de colaborar com o vindouro regime do Estado Novo; quando convocado por Francisco Campos construiu o projeto de codificação que, com muitas alterações realizadas pela comissão revisora capitaneada por Nélson Hungria, tornou-se o código penal de 1940. Sobre a questão, veja-se Diego Nunes, *Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados autoritários*, op. cit., p. 153-180.

⁸⁷ Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. XVI, p. 315-317.

⁸⁸ Ibid., p. 337-339.

⁸⁹ Ibid., p. 379-380.

⁹⁰ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1936. v. XVII [1934], p. 37-39.

⁹¹ Ibid., p. 113.

disposto no código.⁹² Como reação, novas emendas sobre o domínio público federal.⁹³

Já na fase final, tornam as emendas de Euvaldo Lodi e outros já mais próximas da redação. Lodi foi o responsável pelos pareceres sobre a aceitação ou não das emendas sobre o tema, restando consolidada a Emenda nº 429 para regular a matéria.⁹⁴ As limitações à competência da União foram sistematizadas⁹⁵ e em seguida colocadas em votação. Pedro Aleixo pede a inserção de tal destaque,⁹⁶ o que é reiterado por Euvaldo Lodi e Daniel de Carvalho. O primeiro temia que “O Brasil ficaria sem o código de águas”,⁹⁷ preocupação compartilhada pelo segundo, tendo em vista que o primeiro anteprojeto desta codificação foi anterior à aprovação do Código Civil, que restou lacunar tendo em vista a aprovação futura de legislação específica sobre águas.⁹⁸ Assim, a assembleia aprovou a competência legislativa da União sobre o tema. O texto final, dentro do capítulo da ordem econômica e social,⁹⁹ foi para votação, sendo aprovado com o destaque de constar menção expressa às quedas d’água como propriedade distinta do solo.¹⁰⁰

⁹² *Ibid.*, p. 267-270.

⁹³ Brasil, *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, op. cit., v. XVI, p. 300-301, 311.

⁹⁴ Id. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XIX [1934], p. 256-258.

⁹⁵ “II — Matérias em que a competência federal é restringida na emenda n. 1.945, e restringida ou excluída no Substitutivo: [...] c) Águas. A emenda das grandes bancadas restringe a competência federal ao ‘aproveitamento hidráulico’, sempre que as águas ou o transporte de energia ‘interessem a mais de um Estado’. O Substitutivo manteve a mesma fórmula, acrescentando ‘ou a serviços da União’. A ressalva é insuficiente. Em plena vigência da Constituição de 91, o Governo Federal e o Congresso procuraram elaborar um Código de Águas, que é imprescindível, e que precisamente agora se acha quase pronto.” BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XX [1934], p. 193-194.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 227.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 228.

⁹⁸ “Quando, Sr. Presidente, o Legislativo federal votou o Código Civil, estava-se, contemporaneamente, elaborando o Código das Águas; de modo que, os autores do Código Civil, deixaram campo enorme para ser trilhado por aqueles que estavam encarregados de elaborar o Código das Águas. Até hoje, entretanto, não foi promulgado esse código, de sorte que se torna imprescindível que o Legislativo Federal tenha competência para legislar sobre águas em geral”. *Ibid.*, p. 229.

⁹⁹ “Art. 2º O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica (em terrenos do domínio público ou privado), depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei ordinária. (Emenda n. 429.) § 1º As autorizações ou concessões serão conferidas, exclusivamente, a brasileiros e a empresas organizadas no Brasil, ressalvadas, ao proprietário respectivo, preferência na exploração ou coparticipação nos resultados. (Emendas números 429 e 1.951.) § 2º O aproveitamento de energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do respectivo proprietário, independe de autorização

Nas sessões finais foram feitos os últimos ajustes, como a inclusão de cláusula de transição sobre os contratos em vigência.¹⁰¹ Tentou-se ainda inserir dispositivo impondo dever à União de explorar energia elétrica e provê-la a preços mínimos à população, mas fora rejeitada tendo em vista as regras gerais de exploração já acordadas.¹⁰²

Ainda, duas questões eram recorrentes nos anais da constituinte, mas em pouco ou nada eram referidas junto à regulação das águas: as secas do Nordeste e as taxas para serviço de água e esgoto. No primeiro caso, geralmente se estava a falar de ações do governo provisório, mas sem relação aos debates trazidos por Valadão, por exemplo, que entendia a federalização dos rios intermitentes como estratégica para a questão. No segundo caso, geralmente se estava a falar das finanças de municípios e da autonomia do Distrito Federal.

Enfim, com a supervisão do Ministério da Agricultura sob a batuta de Távora nas comissões da Assembleia Nacional Constituinte, garantiu-se o entendimento da primazia do domínio público e federal das águas, de acordo com o Código de Águas realizado pela subcomissão legislativa,¹⁰³ o que significava uma verdadeira ruptura com o atual estado de coisas. Segundo Lynch, “Em que pese a Constituinte de 1933 ter sido a mais criativa que já tivemos, a conjuntura política real, e não a teórica, era francamente desfavorável a qualquer medida aparentemente descentralizadora do poder”.¹⁰⁴

ou concessão. (Emenda n. 429.) § 3º A União transferirá aos Estados, mediante as condições estipuladas em lei, e depois de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, as atribuições constantes do art. 2º, dentro de seus respectivos territórios. (Emendas ns. 429 e 1.849.) § 4º As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, constituem propriedades distintas das do solo. (Emenda número 429.) § 5º A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água, ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da Nação. (Substitutivo.) § 6º A União auxiliará aos Estados, tendo em vista o interesse da coletividade, no sentido do conveniente estudo e aparelhamento das estâncias minero-medicinais e termais, nos casos previstos em lei. (Emenda n. 1.951.)”. BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XXI [1934], p. 484.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 487-488.

¹⁰¹ *Id.* *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XXII [1934], p. 107.

¹⁰² *Ibid.*, p. 137-142.

¹⁰³ Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 128 e 130.

¹⁰⁴ LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 188, p. 110-111, out./dez. 2010.

Na Constituição de 1934, a União passou a ter o monopólio legislativo sobre as águas¹⁰⁵ e sua propriedade passou a ser distinta da do solo.¹⁰⁶ Mesmo quando as águas fossem de propriedade privada, necessitavam de autorização federal (ressalvados direitos adquiridos), concedida apenas a brasileiros, com o objetivo de nacionalizar todas as águas estratégicas.¹⁰⁷ Tratava-se de uma visão nacionalista e inovadora.¹⁰⁸

5. Se “torna necessário modificar esse estado de coisas”: o Código de Águas de 1934

Távora conseguiu engendrar a publicação do Código de Águas, assim como o Código de Minas¹⁰⁹ (que regulava as fontes de água mineral) como decreto.¹¹⁰ Para tanto, Vargas valeu-se do poder legislativo revolucionário

¹⁰⁵ BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934): “Art. 5º — Compete privativamente à União: [...] XIX — legislar sobre: [...] j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração; [...] § 3º — A competência federal para legislar sobre [...] riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias. As leis estaduais, nestes casos, poderão, atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta”.

¹⁰⁶ *Ibid.* “Art. 118 — As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

¹⁰⁷ *Ibid.* “Art. 119 — O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. § 1º — As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou coparticipação nos lucros. § 2º — O aproveitamento de energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, independe de autorização ou concessão. § 3º — Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo. § 4º — A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País. § 5º — A União, nos casos prescritos em lei e tendo em vista o interesse da coletividade, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias mineromédicinas ou termomédicinas. § 6º — Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d’água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.”

¹⁰⁸ Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 4.

¹⁰⁹ SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis (Argentina e Brasil, primeira metade do século XX)*. *Estudios Sociales Contemporáneos*, v. 17, p. 97, 2017.

¹¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas.

de Vargas enquanto chefe do governo provisório,¹¹¹ o que representou uma das poucas realizações da Comissão Legislativa do governo provisório, em contraposição às grandes reformas levadas a cabo por Francisco Campos no Estado Novo.¹¹² Se leis como esta não podem ser inteiramente atribuídas aos trabalhos das subcomissões — veja-se a interferência de Távora sobre os trabalhos de Valadão —, do mesmo modo não podem ser completamente delas dissociadas. No caso desses códigos (de Minas e de Águas), estes entraram em vigor poucos dias antes da promulgação da Constituição. Essas duas leis seriam marcos na consolidação de um Estado interventor no Brasil.¹¹³

Ocorre que, apesar de decretado em 10 de julho de 1934, pouco antes de serem encerrados os trabalhos da Assembleia Constituinte, em 14 de julho do mesmo ano, a publicação do código no *Diário Oficial*¹¹⁴ ocorreu 10 dias após a data de sua emanação pelo governo provisório, portanto, seis dias após a nova Constituição.

Diante disso, criou-se a tese de que o código seria inconstitucional porque, se publicado após a Constituição de 1934, deveria passar por processo legislativo ordinário. O Supremo Tribunal Federal superou a questão¹¹⁵ ao decidir pela constitucionalidade, cuja ementa foi: “Não é inconstitucional, por publicado tardiamente, o Código das Águas. Assim, o Juiz, que deu por nulo o processo do executivo fiscal, deverá apreciar o caso por seu merecimento”.¹¹⁶

O argumento central trazido pelo relator, ministro José Linhares, e seguido pela unanimidade do colegiado foi a diferenciação entre promulgação e publicação. Esta serviria apenas para dar publicidade e conhecimento amplo da lei, enquanto aquela é que importaria para a validade da norma

¹¹¹ BRASIL. *Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930*. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências. “Art. 1º O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembleia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país.”

¹¹² Mariana de Moraes Silveira, *Revistas em tempos de reformas*, op. cit., p. 258; Diego Nunes, *Processo Legislativo para além do Parlamento em Estados autoritários*, op. cit., p. 170-174.

¹¹³ DEL PICCHIA, Lucia Barbosa. *Estado, democracia e direitos na crise do constitucionalismo liberal: uma comparação entre o pensamento jurídico francês e o brasileiro*. Tese (doutorado em direito econômico e financeiro) — Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2012. p. 205.

¹¹⁴ BRASIL. Código de águas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 20 jul. 1934. Seção 1, p. 1.

¹¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 92-99; Alzira Alves de Abreu, *Dicionário histórico biográfico brasileiro pós 1930*, op. cit.

¹¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo de Instrumento 7.880*. Relator(a): min. José Linhares. Julgamento: 1º/6/1938.

jurídica. No máximo, de acordo com o voto do ministro Carlos Maximiliano, não seria obrigatória, ou cuja violação seria escusável pelo desconhecimento. Mas, de acordo com o ministro Costa Manso, como a forma normativa era de decreto, estes seriam de aplicação imediata, pois ato fruto de um único poder (Executivo), diferente das leis que são um ato coordenado entre o Legislativo (que decreta) e o Executivo (que promulga). Já o ministro Carvalho Mourão comparou o ato legislativo com o ato jurisdicional: a promulgação estaria para a proclamação do julgamento assim como a publicação da lei para a da decisão. Eduardo Espínola aduziu que, no máximo, o decreto deveria ser considerado em *vacatio legis*.

Assim, o texto da codificação e da constituição passaram a vigorar praticamente juntos, e mantendo coordenação em seus princípios basilares, “em especial no que se refere aos propósitos nacionalistas e à centralização administrativa”.¹¹⁷

A breve Exposição de Motivos do ministro Távora, apresentada junto da publicação do decreto,¹¹⁸ celebra a coordenação entre o texto legal e o constitucional, dá notícia de que a questão da exploração do potencial hidrelétrico seria de sua lavra, em acréscimo ao trabalho de Valadão,¹¹⁹ e ressalta as possibilidades de desenvolvimento da economia e da defesa nacional.

O corpo do Código de Águas foi acrescido de uma série de considerações preliminares que são muito elucidativas a este respeito:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional;

Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas;

Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional;

¹¹⁷ Maria Letícia Corrêa, Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil, op. cit., p. 269.

¹¹⁸ BRASIL. Código de águas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 20 jul. 1934, Seção 1, p. 1.

¹¹⁹ Em sentido contrário, de que esta questão seria da lavra de Valadão, ver Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 6.

Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços afetos ao Ministério da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência técnica e material, indispensável a consecução de tais objetivos [...]

Como a Constituição, a codificação estabeleceu a dissociação entre a propriedade do solo e a propriedade da água nele corrente.¹²⁰ O Código aborda a água tanto como um elemento essencial à vida como um insumo indispensável ao desenvolvimento. De um lado, tratou de direitos individuais e estabeleceu regras sobre relações de vizinhança entre usuários; de outro, regulou a geração e a distribuição de energia hidrelétrica. Para tanto, promoveu a centralização do poder, instrumentalizando o Estado para exercer controle sobre essa atividade.¹²¹

O acesso à água deveria ser garantido a todas as pessoas. O Código chamou de “águas comuns de todos” aquelas destinadas às “primeiras necessidades da vida”, determinando sua gratuidade e a liberdade de acesso, impondo uma modalidade específica de servidão (arts. 34 e 35).¹²² Do mesmo modo, as “águas públicas” eram passíveis de acesso universal, com preferência para o abastecimento das populações (art. 36). Cabe ainda assinalar que, embora tenha se consolidado no Brasil a prática do uso gratuito das águas públicas, o Código previu a possibilidade da não gratuidade.¹²³

Por outro lado, para o uso econômico das águas, especialmente para o manejo do potencial hidrelétrico, havia a necessidade de regulamentação do Código, de modo a que o Estado efetivamente exercesse o papel de protagonista do projeto pela nova codificação. Ainda que o arranjo fosse inovador, sua implementação dependia da concretização de instituições que pudessem cumprir o modelo regulatório proposto pelo Código.

Com o advento do Estado Novo e a Constituição de 1937, o regime de concessões se tornou ainda mais rígido: as empresas estrangeiras não poderiam mais explorar o potencial hidráulico, reservado apenas a brasileiros ou a empresas constituídas por acionistas brasileiros.¹²⁴ Todavia, em 1942,

¹²⁰ Maria Leticia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 260.

¹²¹ SILVESTRE, Maria Elisabeth Duarte. Código de 1934: água para o Brasil industrial. *Revista Geo-Paisagem*, a. 7, n. 13, jan./jun. 2008.

¹²² Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 4.

¹²³ Maria Elisabeth Duarte Silvestre, *Código de 1934*, op. cit., s.p.

¹²⁴ BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. “Art. 143 — As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade

já no contexto do alinhamento do Brasil com os Aliados na Segunda Guerra Mundial, a constituição foi emendada para retornar ao regime de 1934, que autorizava concessões a empresas estrangeiras organizadas no Brasil.¹²⁵

Mas a realidade dos anos seguintes mostrou que a institucionalização se deu de modo diferente do modelo legislativo,¹²⁶ ainda que no período a capacidade interventora do Estado estivesse multiplicada.¹²⁷

Para tanto, foi criado o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (CNAEE),¹²⁸ um dos tantos órgãos regulatórios do Estado Novo. Tinha como objetivo implementar as políticas de abastecimento de água, bem como de geração e distribuição energética.¹²⁹ O CNAEE só perderá importância com a criação do Ministério de Minas e Energia¹³⁰ (quando foi a ele incorporado) e, especialmente, da Eletrobras.¹³¹ Órgão burocrático¹³² diretamente ligado ao presidente da república, tinha como função fornecer subsídios para as decisões estratégicas, inclusive tarifárias.¹³³ Mas, na prática, após a reforma do Código

distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal. § 1º — A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros. § 2º — O aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário independe de autorização. § 3º — Satisfeitas as condições estabelecidas em lei entre elas a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo. § 4º — Independe de autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, assim como, nas mesmas condições, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.”

¹²⁵ BRASIL. *Lei Constitucional nº 6, de 13 de maio de 1942*. Emenda o § 1º do art. 143 da Constituição: “§ 1º — A autorização só será concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, podendo o Governo, em cada caso, por medida de conveniência pública, permitir o aproveitamento de quedas d'água e outras fontes de energia hidráulica a empresas que já exercitem utilizações amparadas pelo § 4º, ou as que se organizem como sociedades nacionais, reservada sempre ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros”. Lembre-se que as “leis constitucionais”, assim como os decretos-lei do Estado Novo, eram atos unilaterais de Vargas, baseados no art. 180 da Constituição de 1937, que dispunha transitoriamente sobre poderes legiferantes do presidente enquanto o parlamento não fosse por ele convocado, o que não ocorreu até a queda do regime.

¹²⁶ Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 5.

¹²⁷ Maria Elisabeth Duarte Silvestre, *Código de 1934*, op. cit., s.p.

¹²⁸ BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939*. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências.

¹²⁹ Alzira Alves de Abreu, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica [verbete], op. cit.

¹³⁰ BRASIL. *Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960*. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências.

¹³¹ BRASIL. *Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961*. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. — ELETROBRAS, e dá outras providências.

¹³² Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 12.

¹³³ BRASIL. *Decreto-lei nº 1.699, de 24 de outubro de 1939*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e seu funcionamento e dá outras providências.

em 1938 — centralizando ainda mais o poder normativo na União¹³⁴ — até 1945, enquanto o Congresso permaneceu fechado, o conselho exerceu a função normatizadora do setor, especialmente sobre o regime econômico-financeiro, como a questão do tombamento dos bens e instalações das empresas.¹³⁵

Ainda que houvesse a presença do CNAEE, a ausência de maior regulamentação favorecia a solução dos conflitos às partes mais poderosas. Acima de tudo estava o interesse da elite burocrática do regime em acelerar o desenvolvimento e a industrialização, acima das necessidades de povos ribeirinhos ou outras comunidades atingidas.¹³⁶ Desde a Constituinte de 1934, o objetivo do Ministério de Agricultura era que houvesse uma interação entre o Estado e o capital estrangeiro em que a União saísse fortalecida, em detrimento dos estados, como de fato acabou por ocorrer.¹³⁷ Assim, mesmo que os princípios nacionalistas do Código de Águas e das Constituições de 1934 e 1937 estivessem presentes como norte, a prática do CNAEE era de buscar o entendimento com os empresários do setor,¹³⁸ que alegavam dificuldades na expansão do sistema elétrico no Brasil: para evitar escassez que significasse atraso ao desenvolvimento era necessário mitigar o “nacionalismo revolucionário” da década de 1930 sem recair no “vácuo regulatório” da Primeira República,¹³⁹ e com isso possibilitar a expansão do setor sem os entraves aos antigos contratos que impediam a modernização da estrutura, revisar tarifas e ampliar os contratos existentes.¹⁴⁰

Em conclusão, concorda-se com aqueles que entendem o Código de Águas como uma das facetas da “modernização autoritária” do direito brasileiro durante a Era Vargas.¹⁴¹ Regular o regime jurídico das águas naquele

¹³⁴ BRASIL. *Decreto-lei nº 852, de 11 de novembro de 1938*. Mantém, com modificações, o decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934 e dá outras providências: “Art. 4º Ficam suspensas as transferências de atribuições feitas pela União aos Estados de São Paulo e de Minas Gerais pelos Decretos nº 272, de 6 de agosto de 1935, e nº 584, de 14 de janeiro de 1936, bem como pelos acordos aprovados pelos Decretos Legislativos nº 16, de 1º de agosto de 1936, e nº 35, de 3 de novembro de 1936”.

¹³⁵ Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 256 e 271.

¹³⁶ Maria Elisabeth Duarte Silvestre, *Código de 1934*, op. cit., s.p.

¹³⁷ Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 128; Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 257.

¹³⁸ Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 278.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 282.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 260.

¹⁴¹ PAIXÃO, Cristiano. *Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988*. *Araucaria*, a. 13, n. 26, p. 146-169, 2011.

contexto significava “uma postura de crítica e de ousadia” ao atual estágio do direito moderno,¹⁴² repensando o papel do público e do privado para o desenvolvimento econômico e defesa nacional¹⁴³ a partir do direito, ao separar o potencial energético da propriedade do solo e tornando-o passível de apropriação com privilégios estatais.¹⁴⁴

Ainda que de modo anacrônico, pode-se concordar que a visão do Código de Águas de que a água para fins de subsistência assemelhe-se àquilo hoje denominado *commons*. Todavia, esse conjunto de inovações tinha suas limitações, pois a prática institucional do CNAEE mitigou muitos dos efeitos possíveis à transformação do setor, ficando em um momento de “protorregulação”.¹⁴⁵

6. O “fim da era Vargas”: o novo modelo de regulação e a permanência do Código de Águas

Em 13 de fevereiro de 1995, o então presidente da república Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 8.987, que dispunha “sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal”. No discurso,¹⁴⁶ o presidente afirmou que “é chegado o momento de começarmos a separar a função regulatória e a fiscalizadora, tarefa do Estado, da ação do investimento e da ação de competição”. E salientou: “é o fim da era Vargas e a introdução da reengenharia no governo”.

O fim da era Vargas “que à sua época correspondeu a um grande avanço” segundo o presidente, “agora precisa ser reformulada para que o Estado possa atender aos anseios do mundo contemporâneo”. Este movimento, que ele designava por reengenharia, começaria pela proposta de reformulação do setor [hidr]elétrico.

Neste movimento, a água passa de bem comum a “recurso”. De fato, é esta a terminologia empregada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, quando instituiu a “Política Nacional de Recursos Hídricos”, criou o

¹⁴² Thiago Freitas Hansen, *Codificar e conservar*, op. cit., p. 29; Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 287.

¹⁴³ Maria Letícia Corrêa, *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*, op. cit., p. 255.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 288.

¹⁴⁵ Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 8 e 13.

¹⁴⁶ FHC diz que lei é ‘fim da era Vargas’. *Folha de S.Paulo*, terça-feira, 14 fev. 1995.

“Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos” como forma de regulamentar o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal de 1988 (Art. 21. Compete à União: [...] XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso).

Até esta nova regulação, o Código de Águas — mesmo com as modificações feitas por leis e decretos-lei, para além da legislação correlata sobre meio ambiente, irrigação e obras contra a seca — era o principal marco na legislação brasileira. A lei de 1997 não o revogou, “mas altera alguns de seus princípios fundantes”.¹⁴⁷

No Código a água era abordada de dois modos.¹⁴⁸ Primeiro, como elemento essencial à vida. Assim, trata dos direitos individuais e estabelece normas de conduta. Esta perspectiva já vinha desde o primeiro projeto de Valadão, que entendia a codificação como regulamentação do direito de propriedade. Segundo, como insumo indispensável ao desenvolvimento. Nesse caso, criou mecanismos que estimulavam a produção e distribuição de energia hidrelétrica, por um lado, mas promoviam a centralização do poder, o que resultava no controle estatal da atividade. Ambas as perspectivas viam a água como bem público.¹⁴⁹

A “reengenharia” institucional, nos termos do presidente FHC, marcou o “ponto de inflexão” de uma posição nacionalista e centralizada do acesso e uso de recursos hídricos no país para um desenho descentralizado e participativo. Além disso, a atual regulação, ao entender a água como recurso, passa a enxergar a água como bem público dotado de valor econômico. Isto significa impor “uma certa complexidade aos requisitos de regulação que, diferentemente da década de 30, contam com um cenário institucional mais complexo e diferenciado do que vigia na implementação do Código”.¹⁵⁰ Por outro lado, trata-se de terminologia vaga pela qual os instrumentos normativos, na prática, “legalizam os usos privados da água ao estar contemplados na normativa hídrica”.¹⁵¹

Por outro lado, a perspectiva jurídica contemporânea tem enfatizado a relação entre a água e os direitos fundamentais e humanos. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 estabeleceu uma “tríplice inserção da água”: ora como

¹⁴⁷ Maria Elisabeth Duarte Silvestre, *Código de 1934*, op. cit., s.p.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 4.

¹⁵⁰ Nírvia Ravena de Souza, *Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil*, op. cit., p. 4.

¹⁵¹ Juan José Ordóñez García, *Do reconhecimento à efetividade do direito fundamental à água*, op. cit., p. 86.

“recurso natural”, ora como “elemento primário do saneamento básico” e ora como “fator ambiental”.¹⁵² Neste caso não se descarta da dimensão econômica, mas justamente vive dentro desta contradição, em um jogo de luzes e sombras.¹⁵³ Na verdade, ela aparece subordinada à lógica da “concretização do direito fundamental de acesso à água com qualidade” e mesmo “dos direitos das águas” (as águas como sujeito de direitos).¹⁵⁴

Em termos histórico-jurídicos, é possível convergir com a ideia de que na articulação entre o conhecimento teórico e determinado projeto político por meio de inovações legislativas, os juristas buscavam dominar a dimensão social dos problemas. A reforma do universo jurídico significava buscar leis adaptadas ao novo contexto nacional, de modernização autoritária, e obrou no esforço de interpretação nacional um projeto de efeitos duradouros.¹⁵⁵

Não por acaso houve esse contraesforço nos anos de 1990 para desconstruir esse modelo e inserir a nova linguagem dos “recursos hídricos”. Mas mesmo isso não foi capaz de eliminar o antigo edifício: o monumento do Código de Águas, ainda que muito modificado — veja, por todas as mudanças, o marco legal do saneamento básico¹⁵⁶ —, permanece de pé.

7. Considerações finais

O trabalho sistematizou as fontes legislativas e a historiografia sobre a construção do Código de Águas de 1934. Com tal análise, foi possível verificar um conjunto de tensões entre modelos de Estado e de direito. No primeiro caso, o modelo federativo estava em xeque, pois a centralização ou descentralização significava uma ruptura com a organização consolidada durante a Primeira República. Do mesmo modo, estava em jogo a distinção entre um modelo de Estado liberal clássico contra um Estado burocrático com tendências autoritárias. Como visto, o CNAEE foi um exemplo de como o modelo centralizador e o burocrático acabaram por prevalecer.

¹⁵² DE CARLI, Ana Alice. As dimensões dos direitos das águas. *RDA — Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 102, set./dez. 2017.

¹⁵³ José Juan Ordóñez García, *Do reconhecimento à efetividade do direito fundamental à água*, op. cit., p. 9-14.

¹⁵⁴ Ana Alice De Carli, *As dimensões dos direitos das águas*, op. cit., p. 103.

¹⁵⁵ Mariana de Moraes Silveira, *Direito, ciência do social*, op. cit., p. 453-454.

¹⁵⁶ BRASILEIRA. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...].

No segundo caso, estava em disputa um modelo que relegava a questão ao direito privado, pelo regime da acessão, e um modelo que migrava o problema para o direito administrativo, pelo modelo dominial público federal. O Código de Águas, como já acenava Valadão no começo do século, remonta a vários ramos do direito. Ao tratar de um problema concreto — o acesso e uso das águas —, constrói aquilo que hoje se designa microssistemas.¹⁵⁷

Ainda, há de se salientar a interface entre os problemas jurídicos e políticos quando da inserção da exploração do potencial energético das quedas d'água no texto constitucional. Ali fica claro o quanto tais questões são interdependentes, e como o resultado construído pela Constituinte delimitou as possibilidades para a consolidação do modelo que dali saiu e foi colocado em prática a partir do Código de Águas. O resultado foi a vitalidade do texto do Código, que mesmo após a mudança de um modelo empreendedor para regulador do Estado, permanece como ponto fundamental e estimulou o imaginário nacional, que manteve a publicidade do domínio das águas no atual regime constitucional.

No tocante ao problema historiográfico, em linhas gerais a proposta aqui apresentada se coaduna com aqueles que entendem a confecção do Código de Águas como um dos passos da assim chamada “modernização autoritária” empreendida durante a Era Vargas. Ainda que os trabalhos de Valadão tenham iniciado na Primeira República, sejam as intervenções de Távora como os próprios acréscimos de Valadão, somados com a metodologia de construção da codificação, afastada da discussão parlamentar e construída exclusivamente pela técnica jurídica, fizeram com que a discussão se aproxime deste debate já feito sobre a reforma penal, o Código Florestal e a própria formação da comissão legislativa.

No campo metodológico, cabe destacar a necessidade havida de se recortar de modo muito localizado o objeto, não podendo adentrar a questões outras como o conteúdo da legislação e seus possíveis influxos autoritários. A amplitude de fontes e de literatura sobre o caso é fator que não pode ser desprezado. Neste sentido, procurou-se trabalhar à exaustão com as principais fontes legislativas — os trabalhos da Subcomissão Legislativa, do Ministério da Agricultura e dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte — de modo

¹⁵⁷ CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. Codificação, descodificação e recodificação — do monossistema ao polissistema jurídico. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 58, p. 80-86, jan./fev. 2014.

a garantir que a reconstrução do contexto de análise não fosse de alguma forma prejudicada.

Pretende-se abrir algumas portas para posteriores possibilidades de pesquisa, com temas que restaram latentes sem possibilidade de uma análise mais acurada. No futuro, a questão acerca do pensamento jurídico sobre o tema merece ser aprofundada, expressa principalmente em monografias jurídicas¹⁵⁸ ou mesmo doutrinas referentes a direito agrário e econômico.

Por fim, o Código de Águas representou um marco na regulação jurídica de bens comuns à sociedade e uma mudança de paradigma do modelo liberal clássico para um modelo de Estado interventor, mas que foi capaz de se adaptar tanto ao paradigma regulatório como ao modelo constitucional democrático.

Referências

ABREU, Alzira Alves de. Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica [verbete]. ABREU, Alzira Alves de et al. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. I [1933].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. II [1933].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. v. VII [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. X [1934].

¹⁵⁸ Por exemplo, NUNES, Antônio de Pádua. *Código de águas*: Decreto n. 24.643, de 10-7-1934: anotações em face da doutrina, da jurisprudência e das leis posteriores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962; HOMBEECK JÚNIOR, Charles van. *Preservação e uso dos recursos de água e solo*: aspectos legais que regem a política brasileira para o setor. Brasília, DF: Minter, 1977.

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XIII [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XIV [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. V. XVII [1934]. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XIX [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XV [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936. v. XVI [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XX [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XXI [1934].

BRASIL. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. v. XXII [1934].

BRASIL. Código de águas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 20 jul. 1934. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891).

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934).

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo imperador d. Pedro I, em 25.3.1824.

BRASIL. *Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930*. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 19.684, de 10 de fevereiro de 1931*. Promulga os dispositivos disciplinares da Comissão Legislativa, com sede nesta Capital.

BRASIL. *Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933*. Dispõe sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte; aprova seu Regimento Interno; prefixa o número de deputados à mesma e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 852, de 11 de novembro de 1938*. Mantém, com modificações, o decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934 e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.285, de 18 de maio de 1939*. Cria o Conselho Nacional de Águas e Energia, define suas atribuições e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.699, de 24 de outubro de 1939*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica e seu funcionamento e dá outras providências.

BRASIL. Exposição de motivos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 24 nov. 1907. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Exposição de motivos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 maio 1933. p. 10.316.

BRASIL. *Lei Constitucional nº 6, de 13 de maio de 1942*. Emenda o § 1º do art. 143 da Constituição.

BRASIL. *Lei nº 16 de 12 de agosto de 1834*. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832.

BRASIL. *Lei nº 105, de 12 de maio de 1840*. Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional.

BRASIL. *Lei nº 1.617, de 30 de dezembro de 1906*. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1907, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

BRASIL. *Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960*. Cria os Ministérios da Indústria e do Comércio e das Minas e Energia, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961*. Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. — ELETROBRAS, e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo de Instrumento 7880*. Relator(a): min. José Linhares. Julgamento: 1º/6/1938.

CARLES, Marjolaine. Águas de domínio público (Brasil colonial): o caso de Vila Rica, Minas Gerais, 1722-1806. *Varia Historia*, Belo Horizonte, v. 32, n. 58, p. 79-100, jan./abr. 2016.

CERVO, Fernando Antonio Sacchetim. Codificação, descodificação e recodificação — do monossistema ao polissistema jurídico. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 58, p. 80-86, jan./fev. 2014.

CHELMICKI, José Carlos Conrado de. *Memória sobre o Aqueduto Geral de Lisboa*: feita por ordem do Ministério das Obras Públicas em portaria de 15 de fevereiro de 1856. Lisboa: Imprensa Nacional, 1857.

CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 6, p. 255-291, 2005.

DE CARLI, Ana Alice. As dimensões dos direitos das águas. *RDA — Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, p. 77-107, set./dez. 2017.

DEL PICCHIA, Lucia Barbosa. *Estado, democracia e direitos na crise do constitucionalismo liberal*: uma comparação entre o pensamento jurídico francês e o brasileiro. Tese (doutorado em direito econômico e financeiro) — Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 2012.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. Uma análise histórico-jurídica do Código de Águas (1934) e o início da presença do Estado no setor elétrico brasileiro no primeiro Governo Vargas. *Revista Eletrônica História em Reflexão*, Dourados, v. 9, n. 17, jan./jun. 2015.

FHC diz que lei é 'fim da era Vargas'. *Folha de S.Paulo*, terça-feira, 14 fev. 1995.

FIORAVANTI, Maurizio. Stato e costituzione. In: FIORAVANTI, Maurizio (A cura di). *Lo stato moderno in Europa: istituzioni e diritto*. 10. ed. Roma; Bari: Laterza, 2010. p. 3-36.

FLORES, Alfredo de Jesus Dal Molin; PETERSEN, Raphael de Barros. Os sistemas administrativos, do império à primeira república: os modelos de controle de atos administrativos no Brasil independente. *Revista Brasileira de História do Direito*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 75-92, 2018.

GROSSI, Paolo. Códigos: algumas conclusões entre um milênio e outro. In: GROSSI, Paolo. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Tradução de Arno Dal Ri Júnior. 2. ed. Florianópolis: Boiteux, 2007.

HANSEN, Thiago Freitas. *Codificar e conservar: ciência e pensamento jurídico na formação do Código Florestal Brasileiro de 1934*. Tese (doutorado em direito) — Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

HANSEN, Thiago Freitas. *Imaginários da modernização do direito na Era Vargas: integração, marcha para o oeste e política indigenista (1930-1945)*. Dissertação (mestrado) — Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

HESPANHA, António Manuel. *As vésperas do Leviathan: instituições e poder político — Portugal, séc. XVII*. Coimbra: Almedina, 1994.

HOMBEECK JÚNIOR, Charles van. *Preservação e uso dos recursos de água e solo: aspectos legais que regem a política brasileira para o setor*. Brasília, DF: Minter, 1977.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 47, n. 188, out./dez. 2010.

MACEDO, Danilo Matoso. Urbanização em territórios luso-brasileiros: a urbanização das “Ordenações do Reino”. *Paranoá*, Brasília, n. 13, p. 17-26, 2014.

MEDEIROS, Borges de. *O Poder Moderador na República presidencial*. Recife: Edição da S.A. Diário de Pernambuco, 1933.

NUNES, Antônio de Pádua. *Código de águas*: Decreto n. 24.643, de 10-7-1934: anotações em face da doutrina, da jurisprudência e das leis posteriores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1962.

NUNES, Diego. Processo legislativo para além do Parlamento em Estados autoritários: uma análise comparada entre os Códigos Penais Italiano de 1930 e Brasileiro de 1940. *Sequência*, Florianópolis, n. 74, p. 153-180, dez. 2016.

ORDÓÑEZ GARCÍA, Juan José. *Do reconhecimento à efetividade do direito fundamental à água*: diálogos entre Nicarágua e Brasil. Dissertação (mestrado em Direito) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria*, a. 13, n. 26, p. 146-169, 2011.

PESSOA, Epiácio. *Terrenos de Marinha*: ação de reivindicação movida pelos Estados da Bahia e do Espírito Santo contra a União Federal: razões finais oferecidas em defesa dos direitos da União. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1904.

PETIT, Carlos. El Código de tránsito no es un código: a propósito de la sentencia C-362/1996, 3 de septiembre, de la Corte Constitucional de Colombia. *InDret Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, n. 2, abr. 2014.

PORTUGAL. *Ordenações filipinas*.

SALGADO, Gisele M. Discussões legislativas do Código Civil de 1916: uma revisão historiográfica. *Âmbito Jurídico*, v. 96, p. 1-19, 2012.

SANTANA, Ana Carolina da Silva. Códigos de posturas municipais: reflexo de um discurso e de suas problemáticas. In: XXVII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, XXVII, 2013, Natal. *Anais...* Natal: Anpuh, 2013.

SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. A “polícia” e as funções do estado — notas sobre a “polícia” do antigo regime. *Revista da Faculdade de Direito — UFPR*, Curitiba, n. 49, p. 73-87, 2009.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. Direito, ciência do social: o lugar dos juristas nos debates do Brasil dos anos 1930 e 1940. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 441-460, maio/ago. 2016.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. *Revistas em tempos de reformas: pensamento Jurídico, legislação e política nas páginas dos periódicos de direito (1936-1943)*. Dissertação (mestrado em história) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

SILVEIRA, Mariana de Moraes. Técnicos da legalidade: juristas e escrita das leis (Argentina e Brasil, primeira metade do século XX). *Estudios Sociales Contemporáneos*, v. 17, p. 86-102, 2017.

SILVESTRE, Maria Elisabeth Duarte. Código de 1934: água para o Brasil industrial. *Revista Geo-Paisagem*, a. 7, n. 13, jan./jun. 2008.

SOUZA, Nírvia Ravena de. Trajetórias virtuosas na regulação da água no Brasil: os pressupostos inovadores do código das águas. *Papers do Naea*, Belém, n. 220, dez. 2008.

VALADÃO, Alfredo. *Bases para o código das águas da República*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1907.

VALADÃO, Alfredo. *Direito das águas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1931.

VALADÃO, Alfredo. *Dos rios públicos e particulares*. Belo Horizonte: s.n., 1904.

VARGAS, Getúlio. *A nova política do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, s.d. v. I.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Código de Águas [verbete]. In: ABREU, Alzira Alves de et al. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós 1930*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

VICENTE, Marcos Felipe. O Código de Posturas como instrumento de controle social: reflexões sobre o Código da Vila de Guarany (1898). In: SEMANA DE HISTÓRIA DA FECLESC, XII, 2016 Quixadá/CE. *Anais...* Quixadá, CE: UECE, 2016.