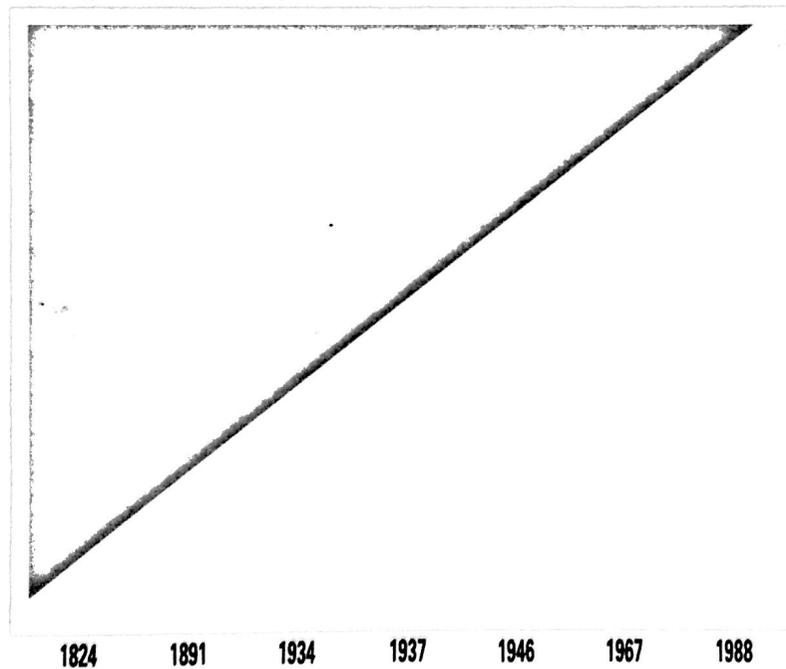


**PAULO BONAVIDES
PAES DE ANDRADE**

**HISTÓRIA
CONSTITUCIONAL
DO BRASIL**



2ª Edição

BRASÍLIA — 1990



**PAZ E TERRA
POLÍTICA**

CAPÍTULO IX

A CONSTITUINTE DE 1933 — 1934

- 1— *A convocação e a instalação da 2ª Constituinte republicana*
- 2— *A Constituinte coata e as ameaças de dissolução*
- 3— *A Comissão do Itamarati e a elaboração de um anteprojeto de Constituição*
- 4— *A tentativa frustrada de prorrogar os trabalhos da Constituinte e de convertê-la em Câmara Legislativa ordinária*
- 5— *Da tramitação do Anteprojeto da Constituição à promulgação da nova Carta Magna*
- 6— *A representação profissional na Constituinte de 1933*
- 7— *O parlamentarismo, uma proposta malograda de alternativa aos males do presidencialismo de 1891*
- 8— *A questão federativa: o problema da discriminação de rendas*
- 9— *A crise do sistema bicameral na Constituinte de 1933*

1—A convocação e a instalação da 2ª Constituinte republicana

Vitoriosa a Revolução de 1930, estava dado o primeiro passo para a renovação institucional do País, tão almejada pelos autores do movimento anti-Pátria Velha, agora que a Primeira República, despedaçada, era uma página do passado.

O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório, não deixava lugar a dúvidas: o poder triunfante pelas armas entrava a exercer discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições não só do Poder Executivo senão também do Poder Legislativo. O artigo primeiro desse ato revolucionário concentrava nas mãos do Governo Provisório a totalidade dessas faculdades, até que, eleita a Assembléia Constituinte, se estabelecesse a reorganização constitucional do País.

Como expressão de força constituinte da nova ditadura republicana, aquele decreto só tinha similar em toda a história da Nação no Decreto nº 1 do primeiro Governo Provisório, que instaurou a República em 15 de novembro de 1889.

Ato institucional de um poder absoluto nascido das armas, o decreto de 11 de novembro de 1930 confirmava a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas estaduais, quaisquer que fossem as suas denominações, bem como de todas as Câmaras Municipais, ao mesmo passo que suspendia as garantias constitucionais e excluía de apreciação judicial os decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade daquele diploma de força e de exceção.

Coroando esse poder ditatorial, o mesmo Decreto impunha a vigência da Constituição Federal e das Constituições Estaduais sujeitas às modificações e restrições estabelecidas por aquele ato ou por "decretos ou atos ulteriores do Governo Provisório ou de seus delegados na esfera de atribuições de cada um", conforme rezava o artigo 4º do sobredito diploma da ditadura.

O primeiro passo do Governo Provisório para concretizar a restauração constitucional do País veio com um considerável atraso, cerca de um ano e meio após o triunfo das armas liberais de 30 e ainda assim rodeado de ambigüidades.

Com efeito, a ditadura expediu a 14 de maio de 1932 o Decreto nº 21.402, que fixava o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléa Nacional Constituinte e criava uma comissão destinada a elaborar o anteprojeto da Constituição. Nos termos do decreto, a comissão era criada sob a presidência do Ministro da Justiça e Negócios Interiores, e seria composta de tantos membros quantos fossem necessários à elaboração do referido anteprojeto, bem como constituída de tal forma que nela se fizessem representar "as correntes organizadas de opinião e de classe, a juízo do chefe do governo".

As considerações justificativas do decreto se reportavam à constituição dos Tribunais Eleitorais, que principiariam a fase de alistamento dos cidadãos para a escolha dos deputados constituintes. Aludia por igual à conveniência de prefixar um prazo dentro no qual se habilitassem ao exercício do direito de voto. Falava também na utilidade de abrir desde logo, como trabalho preparatório às deliberações da Assembléa Constituinte, um largo debate nacional em torno às questões fundamentais de organização política do País.

Esse decreto de Getúlio Vargas era referendado pelos seguintes membros do corpo ministerial: Francisco Campos, Leite de Castro, Oswaldo Aranha, Protógenes Guimarães, Afrânio de Melo Franco, Salgado Filho, Barbosa Carneiro, e Almeida Brandão, estes dois últimos na ausência dos titulares das pastas da Agricultura e da Viação e Obras Públicas.

O assunto Constituinte voltou a ser tratado outra vez, oficialmente, a 5 de abril de 1933, decorridos quase um ano da expedição do decreto que marcara a data das eleições àquela Assembléa, e atravessado já, com o fumo da guerra civil, o protesto constitucionalista de São Paulo. Convertera-se a rebelião paulista em fator de aceleração das medidas que viriam ultimar a instalação da segunda Constituinte republicana. Com efeito, o decreto nº 22.621 dispunha sobre a convocação da Assembléa Nacional Constituinte, aprovava o seu Regimento Interno, prefixava o número de deputados à mesma, e dava outras providências.

No longo exórdio justificativo das medidas, o Governo Provisório confessava as dificuldades com que se defrontara para estabelecer o número de deputados que compoiam a representação política na Assembléa Nacional, bem como os óbices para a fixação da data de instalação de tão almejado colégio. A esse respeito, sem embargo de pressões de opinião, a ditadura ainda relutava:

"Não parece prudente, dizia a justificação do decreto, ao Governo escolher, desde já, a data exata da instalação da Assembléa Nacional, diante das incertezas em torno da apuração, sobre cuja demora divergem as opiniões, entre as quais algumas há sobremodo pessimistas. Por isso, prefere aguardar a comunicação do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, de estar terminada aquela operação, para fixar a data referida, com a brevidade possível."

O decreto estabelecia no artigo primeiro que a Assembléa Nacional seria convocada por decreto especial. Declarava que ele seria baixado trinta dias após a comunicação do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral de estar terminados os trabalhos de apuração das eleições.

Estatuía o art. 2º que a Assembléa Nacional Constituinte era dotada de "poderes para estudar e votar a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, devendo tratar exclusivamente de assuntos que digam respeito à respectiva elaboração, à aprovação dos atos do Governo Provisório e à eleição do Presidente da República — feito o que se dissolverá".

Do mesmo decreto constava ainda a definição quantitativa dos membros da futura Constituinte, orçada em 254 deputados. Desse número 214 se elegeriam na forma prescrita pelo Código Eleitoral (Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) e quarenta "eleitos — na forma e em datas que serão reguladas em decreto posterior — pelos sindicatos legalmente reconhecidos e pelas associações de profissões liberais e as de funcionários públicos existentes nos termos da Lei Civil".

O Decreto nº 23.102, de 19 de agosto de 1933, fixou finalmente a data de instalação da Assembléa Nacional Constituinte, recaindo em 15 de novembro do referido ano, às quatorze horas, no Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro.

O Regimento Interno da Assembléa Nacional Constituinte, elaborado pelo Governo Provisório e publicado juntamente com o Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933, de que já fizemos menção, se compunha de vinte e dois artigos, tendo sido substituído posteriormente por aquele que a própria Constituinte elaborou e que, passando por alguma reforma no transcurso dos trabalhos, regeu a feitura da Magna Carta de 1934.

As Bancadas dos Estados da Federação à Constituinte de 33 tiveram a seguinte distribuição numérica de membros constituintes: Amazonas, 4; Pará, 7; Maranhão, 7; Piauí, 4; Ceará, 10; Rio Grande do Norte, 4; Paraíba, 5; Pernambuco, 17; Alagoas, 6; Sergipe, 4; Bahia, 22; Espírito Santo, 4; Rio de Janeiro, 17; Minas Gerais, 37; São Paulo, 22; Goiás, 4; Mato Grosso, 4; Paraná, 4; Santa Catarina, 4; Rio Grande do Sul, 16. O Território do Acre elegeu 2 deputados constituintes e o Distrito Federal 10.

Ocorreu a 15 de novembro de 1933 a sessão solene de instalação da Assembléa Nacional Constituinte sob a presidência de Antônio Carlos. Ao abrir os trabalhos, proferiu ele ligeiras palavras de congratulações à Nação brasileira e de logo anunciou a chegada àquela Casa do chefe do Governo Provisório, recebido por uma Comissão especialmente designada para esse fim.

Depois que o chefe do Governo Provisório tomou assento à Mesa, o Presidente da Constituinte transmitiu a palavra ao Deputado Raul Fernandes, para que este, em nome de seus colegas, fizesse a saudação ao chefe do Governo. Assinalou o representante fluminense a importância da presença

de Vargas na sessão memorável, oferecendo ao País o símbolo tangível de sua solidariedade à obra constitucional então empreendida e dando a todos os brasileiros uma certeza de que os trabalhos da Assembléa seriam executados "numa atmosfera de calma, de tranquilidade e de segurança absoluta".

Depois de louvar a eleição constituinte, de uma pureza, segundo ele, sem exemplo em nossa história de 107 anos de regime representativo, asseverou:

"É para o Chefe do Estado um espetáculo confortante, digo eu, porque a Nação provou a sua maioria política, sabendo escolher uma Assembléa digna de suas tradições e cultura, tão depressa lhe deram um Código Eleitoral executado fielmente e com lealdade. Ela demonstrou que está madura para o exercício dos graves deveres da cidadania."

Uma expressiva passagem dessa alocução é aquela em que o orador, intérprete do sentimento constituinte, depois de enaltecer a probidade pessoal do chefe do Governo Provisório, assim se reporta aos Presidentes da República que o antecederam:

"Lembro-me, emocionado ainda, de que, nos dias convulsionados de outubro, depois que o Presidente Washington Luís desceu do Palácio Guanabara pesadamente investido por seus enormes erros políticos, mas respeitado, unanimemente, pela sua inatacável probidade de homem público, um diplomata estrangeiro, dos que melhor conhecem nossas coisas e nossos homens, me dizia confidencialmente:

— "Vocês são homens felizes. Um país que, através de sua história, de suas vicissitudes políticas, não pode nomear um chefe de Estado, que tenha manchado as mãos com os dinheiros públicos, possui uma reserva de força que lhe permite encarar o futuro com desassombro." Comovido, em silêncio, recordei-me de Campos Sales, que saiu da Presidência com as suas terras de Banharão hipotecadas; de Nilo Peçanha, cujo testamento patético conta, vintém por vintém, a origem e a formação de suas economias; do Marechal Hermes, tão caluniado, mas tão digno, após deixar o Governo, na sua mediania — e de todos os outros que, se entraram ricos, não aumentaram o seu cabedal, se entraram remediados saíram empobrecidos, se entraram pobres saíram arruinados."

A resposta do ditador foi menos um discurso de esperança ou definição de rumos na solenidade histórica de instalação do parlamento soberano do que uma longa, enfadonha, mediocre e protocolar Mensagem, repartida em duas secções, a primeira, de recapitulação superficial da crônica política do País desde a sua infância até às vésperas da Revolução de 30, a outra,

de exposição indigesta e minudente das obras executadas pelo Governo Provisório. Não teve uma única palavra de louvor, conforto e adesão aos sentimentos democráticos que se encarnam numa Constituinte, sempre a casa augusta da soberania popular em seus momentos de elevação e culminância. Pela a Nação costuma identificar a raiz legítima de seu poder, o alicerce mais profundo da autoridade livre e consensual. Uma mensagem que arrolava unicamente fatos históricos e dados técnicos da ação contemporânea de governo, sem um nexó íntimo com aquele momento raro; em suma, um documento copioso e extravasante, um relatório burocrático, uma prestação de contas meramente administrativa, tolerável para abrir uma legislatura ordinária, nunca para solenizar com a sua mediocridade — uma constituinte. Até os silêncios e as omissões de Vargas prefaciavam já a idade do poder pessoal absoluto, que seria o Estado Novo do golpe de 10 de novembro de 1937.

2 — A Constituinte coata e as ameaças de dissolução

A instalação da Constituinte de 1933 se deu três anos depois de vitoriosa a Revolução de 30, tendo sido precedida de um fato político da maior importância: a chamada revolução constitucionalista de São Paulo que estalou em 1932 e foi rapidamente sufocada pelo Governo Provisório. Representou porém um protesto contra a vocação continuísta da ditadura e a indefinição de seus poderes conduzidos já no exercício discricionário a formas de extremo absolutismo.

O clima político ao redor da convocação da magna e soberana assembléa não era dos mais favoráveis ao cumprimento da tarefa suprema, qual seja a de restaurar a normalidade institucional fora de suspeitas, desconfianças, erros, ressentimentos e pressões. (1)

Não faltaram assim vozes de protesto e contestação erguidas contra o processo constituinte em fase de concretização. Haja vista a esse respeito a carta que Otávio Mangabeira enviou do exílio, em Paris, a Raul Fernandes, um dos pró-homens da situação e pessoa da confiança íntima do chefe do Governo Provisório. Com efeito, Fernandes, ao ensejo da sessão solene de instalação da Assembléa em 15 de novembro de 1933, louvara a conduta política do Governo de haver cumprido uma das promessas revolucionárias de 1930 acerca da regeneração do processo eleitoral, criando o espetáculo de instalação daquela Assembléa, "criação da lealdade indefectível com que o Governo Provisório se desempenhou do primeiro e do mais grave dos compromissos que assumiu para com a Nação".

Como se não bastasse tanto louvor, prosseguiu:

"Foi graças à orientação do Governo Provisório, firme nesse rumo, que se elaborou e promulgou o Código Eleitoral, estabelecendo o voto secreto e proporcional, proferido mediante qualificação e processo entregues à guarda vigilante do Poder Judiciário, e desfechando no espetáculo empolgante de uma Assembléia, legitimamente, puramente eleita, de como não há exemplo em nossa história de 107 anos de regime representativo, se não remontarmos aos remotos tempos em que o Gabinete Saraiva fez, com o mesmo êxito, experiência análoga.

"Mas o Conselheiro Saraiva, ao tentar aquela prova, jogou a sorte de um gabinete, e V. Ex^a, Sr. Dr. Getúlio Vargas, jogou a sorte de um regime, a sorte da Revolução", seguindo-se neste mesmo período uma torrente de adjetivos encomiásticos ao ditador.

Na sessão de 1^o de fevereiro de 1934, o Constituinte Aloísio Filho da Bahia, depois de ler em plenário as cartas de Mangabeira e a resposta de Raul Fernandes, pediu que esses documentos ficassem constando da ata.

Num dos principais tópicos da primeira carta, aquela com que se abria a polémica, Mangabeira asseverou:

"As duas benemerências atribuídas ao Governo Provisório, e que, a seu modo de ver, o recomendam à gratidão do País, senão mesmo à dos seus adversários, foram a de ter promovido a reunião da Constituinte e a de haver presidido a eleições "puras e lisas", como "não há exemplo em nossa história de 107 anos de regime representativo, se não remontarmos aos remotos tempos em que o gabinete Saraiva fez, com o mesmo êxito, experiência análoga."

Contesto. Mas, se a sua bondade me permite, vou adiante. Protesto. Protesto em nome da verdade histórica.

Houve revoluções, em 1930, em vários países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Peru. Nenhum precisou de mais de um ano para reentrar na ordem legal, ou para pôr no lugar da ditadura deposta a legalidade restaurada. Só o Brasil deu ao continente o espetáculo de necessitar de mais de três anos para que pudesse reunir a sua Constituinte. Só o Brasil passou pelo desgosto de ver derramado o sangue dos seus filhos pela causa da volta do país ao primado da lei."

A seguir, Otávio Mangabeira denunciou o clima de coação que rodeava a Constituinte, preparada "em plena treva", decorridos três anos de autoridade discricionária. Pintou o seguinte quadro: "A imprensa, sob censura, como nunca jamais o esteve tanto. Os comícios proibidos. Exilados na maior parte, à época da eleição, os chefes políticos adversários da situação dominante, fêdos todos, indistintamente, pela suspensão de direitos, a principiar pelo

mais velho — Antonio Augusto Borges de Medeiros — aquele sob cuja direção, até, inclusive, o movimento de outubro, se desenvolveu toda a carreira do chefe do Governo Provisório, e que, longe da terra natal, a culpa que ainda hoje expia é só a de ter escrito, aos setenta anos de idade, por honra das tradições de civismo e de bravura do Rio Grande do Sul, a página quiçá mais brilhante da sua grande e honrada vida pública".

Noutro lugar de sua missiva, o último ministro das Relações Exteriores da Pátria Velha e célebre orador parlamentar declarava que a não-intervenção do Presidente na escolha do sucessor fora uma bandeira da revolução, para em seguida assinalar que o chefe do Governo Provisório era então "candidato de si mesmo à sucessão de si próprio, não comparecendo em campo raso, face a face dos seus adversários, para submeter-se ao voto livre dos seus compatriotas, como estaria nos compromissos morais do Movimento de Outubro, mas sufragado por uma Assembléia que foi eleita sob as restrições por ele mesmo impostas, em seu benefício pessoal, e que lamentavelmente corromperam, nas suas próprias origens, a nova ordem jurídica, em via de instituir-se".

Raul Fernandes, redarguindo às exprobrações de Mangabeira, intentou, em Carta Aberta, defender o novo regime. Ponderou que a censura da imprensa era muito mais frouxa sob o governo ditatorial do que durante o espaço da República Velha, em que a nação amargou constitucionalmente os estados de sítio, cerceando a propaganda ou a campanha eleitoral, como aconteceu com Costa Rego, em Alagoas. Conveio em que o exílio impedira sem dúvida a algumas pessoas a participação nas eleições e que a suspensão dos direitos políticos ferira a outras com a inelegibilidade. E acrescentou: "Mas antes da Revolução a proscricção não atingiu somente alguns cidadãos, pois fulminava, em massa, os partidos adversos aos governos, excluindo-os da representação política pela fraude eleitoral ou pelo arbítrio no reconhecimento de poderes".

Na réplica a Raul Fernandes, datada de 10 de janeiro de 1934 e expedida de Paris, Otávio Mangabeira verberou as eleições constituintes de maio de 1933, colocando em dúvida a legitimidade da Assembléia Nacional Constituinte.

Disse o archi-inimigo de Vargas:

"Sustento que, a 3 de maio, não houve eleição no Brasil. Houve um simulacro de eleição. Assumiu ele as proporções de um escárneo, quando se tem em vista que foi obra de uma situação que resultou no convulsionamento do País, em nome precisamente de reivindicações eleitorais. Não havia no Brasil, a 3 de maio, liberdade de imprensa ou de tribuna. Como não há ainda hoje. À própria data

da carta, com que V. Ex^a me responde, ou alguns dias antes, um dos jornais do Rio de Janeiro, a que é ligada sabidamente uma das personalidades principais do movimento de Outubro, via suspensa pelo governo a sua circulação e detido o seu diretor, na capital da República, reunida a Constituinte, a que pertence, como um dos seus membros a referida personalidade.”

Mas a coação à Constituinte de 33 não se cingiu à fase preparatória senão que se estendeu por todo o transcurso de seus trabalhos, pois se grave fora votar a Emenda Constitucional de 1926 à primeira Carta republicana debaixo do estado de sítio, não menos perturbador para o ânimo constitucional dos revolucionários de 30 era debater e votar toda uma Constituição, em que se buscava abolir a carta de vícios anti-representativos do sistema deposedo, sob um estado geral de desassossego e insegurança, derivado da censura à imprensa e da privação em que os meios de opinião ficavam para criticar o Governo e acompanhar com veracidade crítica os trabalhos da magna assembleia.

Demais, a interferência de Vargas na Constituinte foi deplorada pelos adversários do poder oficial. O Constituinte Mozart Lago, por exemplo, em Declaração de Voto sobre a redação final da Constituição, apresentada a 16 de julho de 1934, procurava demonstrar que a Carta, pela cultura e competência de seus autores, teria subido a um nível mais alto, não fora o influxo negativo emanado de cima, conforme constataria quem se desse ao estudo e reflexão do projeto da “comissão dos 26” ou examinasse os vários volumes de emendas apresentadas ao mesmo, em que nem sequer as do Rio Grande do Sul, oficial, haviam logrado bom êxito.

Disse Mozart Lago, completando essa crítica, na mesma linha das apóstrofes de Mangabeira:

“É que ao ditador, a quem aprouve vetar a eleição à Constituinte, a alguns milhares de brasileiros dignos e ilustres não bastou, nem satisfez prejudicar a seleção da Assembleia. Forçado a convocá-la pela revolução de São Paulo, vingou-se da frustração do plano de eternizar-se na arbitrariedade, interferindo sub-repetidamente nos trabalhos de elaboração do novo Pacto Fundamental, para enxertar-lhe um calhamaço grotesco de incongruências, entre as quais, sobrelievam as do famoso artigo 14 (hoje artigo 18 das “disposições transitórias pela qual fugiu desprimorosa, imoralmente, ao exame de seus atos, muitos dos quais infringentes de decretos baixados do próprio punho ditatorial.”

Mas a Constituinte de 33 não teria ficado sujeita unicamente às ameaças interventivas do Poder Central, à supressão do exercício da livre crítica pelas

gazetas oposicionistas bem como às pressões vindas das regiões do poder; uma ameaça mais grave e inibidora do livre arbítrio das decisões constituintes teria pesado sobre o soberano colégio: a ameaça da dissolução, fantasma de todas as Assembleias desse gênero e grau em que a vontade social atua com a força da legitimidade que lhe é inerente.

Com efeito, mais de uma vez a palavra dissolução, qual um espectro de mais de cento e dez anos, pois era o da Constituinte de 1823, soou nas tribunas da assembleia que fez a Constituição de 1934.

Do mesmo Mozart Lago são estas expressões, segundo as quais o historiador que considerasse desapassionadamente aquela época, haveria por força de concluir que “esta Assembleia esteve, por vezes a ser dissolvida, e que o seria (e será) desde logo se se atrevesse a dissentir do poder pessoal que ela revigorou, cometendo erro imperdoável, logo no início da legislatura, ou reagisse contra as artimanhas em que se tem desmanchado, materialmente, aquele mesmo poder, para desprestigiá-la no conceito da opinião pública e das forças armadas.” (2)

Que houve efetivamente uma suspeita de eventual dissolução da Constituinte, não ocorrendo, por conseguinte exagero daqueles que já se achavam em frontal oposição à ditadura, basta considerar as palavras do representante da Bancada Unida de São Paulo, o Deputado Constituinte Alcântara Machado, o qual discursando na sessão de 4 de maio de 1934, assim se exprimiu perante o Plenário do soberano colégio:

“Eis-nos chegados, Sr. Presidente, à última fase de elaboração constitucional. Dentro em poucos dias, estará votada a nova lei fundamental da República.

Para honra desta Assembleia e confusão daqueles que, desde o primeiro momento, deram mãos à odiosa empreitada de criar em torno da Constituinte uma atmosfera de pessimismo, quanto a sua estabilidade, à nobreza de seus propósitos e à eficiência de seus trabalhos — não creio que tenha havido entre nós, quem se intimidasse diante das ameaças de dissolução (*muito bem!*) ou se dobrasse a imposições de elementos estranhos (*apoiados*) ou desanimasse diante da campanha sistemática de menoscabo e descrédito que vimos padecendo.”

Na sessão de 10 de maio de 1934 foram lidos na Constituinte três ofícios do Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, dos quais o primeiro comunicava a aprovação de um voto contra a inserção na futura Constituição do art. 14 e o segundo exprimia a oposição do Instituto aos seguintes dispositivos, constantes das Disposições Transitórias, relativamente à permissão dada aos interventores em exercício para que se candidatassem na eleição de governador constitucional; à sonegação ao conhecimento dos tribunais dos atos do Governo Provisório e à aprovação, sem exame, dos atos desse mesmo Governo. (3)

A par da dubiedade dos propósitos constituintes do Poder Central, a crise da Constituinte de 33 se acelerava em razão da não menos ponderável atmosfera de incerteza ideológica provocada pela intervenção de correntes políticas de extrema esquerda e extrema direita, que faziam sua estréia no cenário novo da pós-revolução, refletindo aqui, perante uma burguesia assustada com a crise dos mercados e os efeitos da depressão cápitalista, os rumos inéditos de uma caminhada revolucionária que excedia às expectativas dos sistemas e enchia de surpresa e desafios os caminhos do futuro

8 — A Comissão do Itamarati e a elaboração de um anteprojecto de Constituição

Vitoriosas as armas liberais do movimento revolucionário de 1930, a ditadura instalada no País expediu o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro do mesmo ano, subscrito por Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, José Maria Whitaker, Moraes Barros, Afrânio de Mello Franco, Leite de Castro e Isaias de Noronha, instituindo o Governo Provisório da República e traçando as linhas mestras de exercício do poder na esfera dos novos compromissos assumidos perante a Nação.

Foi um autêntico ato constitucional, uma espécie de "Constituição Provisória", como bem disse Afonso Arinos. Com efeito, esse decreto básico teve a profundidade de um estatuto da ditadura e da revolução, baixado três semanas após o triunfo da causa liberal concentrando toda a força do poder constituinte originário, quando ele se exercita com a plenitude da legitimidade revolucionária, fora das limitações jurídicas e políticas de uma ordem estabelecida. Vinha, em verdade, abolir a República Velha e preparar os alicerces a uma nova ordem representativa, cortando desde as raízes a erva daninha da corrupção institucional, enquanto a deputação soberana do País não se congregasse para votar o código das instituições regeneradas, a saber, a lei maior da restauração republicana isenta dos vícios do regime derrocado.

O decreto constituinte da ditadura entregava assim ao Governo Provisório, em toda a plenitude, o exercício discricionário das funções e atribuições tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, até que a Assembléa Constituinte pudesse deliberar sobre a reorganização constitucional do País. Decretava a vontade revolucionária naquele mesmo ato a dissolução, para todos os efeitos, do Congresso Nacional e das Assembléas Legislativas, bem como a suspensão das garantias constitucionais, excluindo da apreciação

judicial os decretos e atos do Governo Provisório ou dos interventores federais. Mas essa medida legislativa, de alcance e natureza constitucional, obra de um poder constituinte de primeiro grau, se sobrepunha ao regime vigente porquanto somava o poder sem limites da soberania de que a ditadura se investira, ao manter em vigor as Constituições federais e estaduais, sujeitando-as todavia às modificações e restrições ali impostas. De tal sorte que a velha legalidade remanescente da República de 91 se subordinava doravante a nova legitimidade dos liberais de 30, com a sobrevida que esta lhe proporcionasse; quando muito até a formulação da segunda Constituição republicana.

Do ponto de vista político, instalado o Governo Provisório, a Nação entrou a viver, com as reformas introduzidas nas práticas e usos governativos, uma confiante expectativa de retorno à normalidade constitucional. Esperava-se do Governo Provisório fizesse ele estável o sistema de poder nascido da campanha libertária da Aliança Liberal. Mas a Revolução, nessa fase posterior ao triunfo, se achava dividida: de um lado, os radicais do Clube 3 de Outubro, a ala tenentista do Exército e os círculos mais exaltados que rodeavam a pessoa do ditador e se inclinavam para dilatar o estado de exceção, como se este, e não uma nova ordem constitucional, pudesse afiançar a consolidação do projeto revolucionário; de outro lado, as lideranças que haviam cursado a Velha República e se abraçavam aos dogmas do sistema representativo formulados pela escola liberal.

O erro, que fez procrastinar a restauração dos poderes constitucionais no exercício pleno de suas legítimas funções, produzira desde logo duas graves anomalias: um Executivo que se agigantava com o monopólio das prerrogativas acumuladas pelos governos ditatoriais e um Chefe de Governo que fazia avultar a sombra do seu poder pessoal sem contraste sobre a Nação e as instituições.

Disso proveio a formação de uma consciência constitucional de resistência, que buscava acelerar o reencontro da legitimidade com a legalidade, pelos caminhos do pacto social, de que as Constituições são sempre, como disse Frei Caneca, a necessária ata.

A rebelião paulista fez fermentar no País focos de descontentamento situados em algumas esferas da elite política. Foi aquele movimento causa de um abreviamento das medidas que conduziram à concretização constituinte de 1933.

Vejamos; a seguir, que medidas foram estas.

O primeiro passo realmente decisivo do Governo para concretizar a aspiração constituinte veio com o Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932, que fixou o dia 3 de maio de 1933 para a realização das eleições à Assembléa Constituinte e ao mesmo passo criou a Comissão com a incumbência de elaborar o anteprojecto da Constituição.

As considerações justificativas do decreto se reportavam à utilidade de abrir "um largo debate nacional em torno às questões fundamentais da organi-

zação política do País", estabelecendo a sobredita Comissão, sob a presidência do Ministro da Justiça, a qual seria composta, segundo rezava textualmente o ato do governo, de tantos membros quantos fossem necessários à elaboração do referido anteprojeto. Determinava por igual que nela se fariam representar "as correntes organizadas de opinião e de classe, a juízo do Chefe de Governo".

Decorridos seis meses, um novo decreto do Governo Provisório, o de nº 22.040, de 1º de novembro de 1932, regulamentou o funcionamento da Comissão. O intervalo tão longo entre os dois decretos se explica pela intervenção da guerra civil que lavrou em São Paulo, obra de separatistas, segundo a versão oficial, ou bandeira de um movimento constitucionalista, segundo o que encabeçaram a rebelião.

Das disposições desse segundo decreto, faz-se mister assinalar as seguintes novidades: a instauração de uma Subcomissão com a tarefa de formular o Projeto que seria depois encaminhado ao plenário da grande Comissão; o estabelecimento de um "quorum" de um terço de seus membros para a Comissão poder instalar seus respectivos trabalhos; a maioria absoluta nas suas deliberações e, finalmente, a fixação da competência do presidente. Tinha este por uma de suas atribuições designar um segundo presidente, o qual uma vez no exercício da presidência, desempenharia todas as funções e direitos do titular efetivo.

A Subcomissão ficou assim composta: Afrânio Mello Franco (presidente), Assis Brasil, Antonio Carlos, Prudente de Moraes Filho, João Mangabeira, Carlos Maximiliano, Artur Ribeiro, Agenor de Roure, José Américo de Almeida, Oswaldo Aranha, Oliveira Viana, Goes Monteiro e Themístocles Cavalcanti; este último secretário da Comissão Geral.

Da Comissão faziam parte personalidades de distintas posições ideológicas; uns da corrente conservadora com raízes na velha tradição republicana e liberal, quais, por exemplo, Mello Franco, Assis Brasil e Carlos Maximiliano; outros, um tanto inclinados ao pensamento social de esquerda, como João Mangabeira e José Américo de Almeida, e finalmente aqueles que mal dissimulavam um nacionalismo de direita tão em voga na época: tal o caso, por exemplo, de Oliveira Viana, e com certa similitude também o de Goes Monteiro e Themístocles Cavalcanti.

Celebrou-se a 1º de novembro de 1932 a reunião de abertura dos trabalhos da Subcomissão, sob a presidência de Mello Franco, tendo sido eleito relator-geral o jurista Carlos Maximiliano. A primeira sessão realizou-se na residência do presidente, mas as sessões subsequentes foram levadas a cabo no Itamaraty, onde o Presidente Mello Franco exercia as funções de titular da Pasta das Relações Exteriores. Daqui adveio a denominação de Comissão do Itamaraty. Dos 13 membros que compuseram a Subcomissão, ao princípio de seus trabalhos, três se retiraram antes que o órgão chegasse ao termo de sua tarefa: Oliveira Viana, Arthur Ribeiro e José Américo de Almeida. A 5 de maio de 1932, a Subcomissão, depois de promover cinquenta e uma sessões, deu

por encerrada sua missão, encaminhando ao Governo Provisório, diretamente e sem passar pela Comissão Geral, o texto votado e aprovado.

O primeiro ensaio de organização e disciplina dos trabalhos da Subcomissão, fê-la propender a eleger, por modelo, a Constituição de 1891. mas essa preferência logo se desvaneceu em favor da sugestão feita pelo relator-geral, o douto constitucionalista Carlos Maximiliano, que propôs se reparitsem os temas fundamentais entre os próprios membros da Subcomissão, organizados em pequenas equipes de integrantes. Ficaram elas assim desdobradas em seis unidades especiais de trabalho com os respectivos temas: Conselho Nacional: Mello Franco, José Américo de Almeida e Prudente de Moraes; Família, Educação e Ordem Econômica e Social: José Américo de Almeida, João Mangabeira e Oliveira Viana; Defesa Nacional e Organização das Forças Armadas e Polícias dos Estados: Goes Monteiro; Poder Judiciário: Arthur Ribeiro e Antônio Carlos; Política Econômica e Financeira: Antônio Carlos, Agenor de Roure e Oswaldo Aranha; Direitos e Deveres Fundamentais e Cidadania: Mello Franco e Themístocles Cavalcanti.

O anteprojeto elaborado pela Comissão do Itamaraty, em rigor pela Subcomissão, porquanto a matéria votada por esta foi afinal aquela que o Governo Provisório acabou enviando diretamente à Constituinte, (4) sem passar pela Comissão Geral marcou uma das contribuições mais ricas e inovadoras com respeito à modernidade e atualização do direito constitucional positivo nas Constituições brasileiras.

Grandes temas centralizaram o debate na Subcomissão. Foram, nomeadamente: a adoção do unicameralismo com a supressão do Senado, e o reforço daí adveniente para o princípio unitarista, produzindo, em consequência, danos à manutenção do federalismo clássico, o de nossa mais antiga tradição republicana; a introdução da representação classista no sistema representativo constitucional, proposta rejeitada pela Subcomissão; a eleição do Presidente da República pelo Poder Legislativo (Assembléia Nacional); o comparecimento dos ministros de Estado perante o Legislativo, mitigando assim a rigidez da fórmula separatista de poderes, inerente ao modelo presidencial de governo; a unidade ou dualidade da magistratura, prevalecendo, no anteprojeto, ao cabo dos debates e votação, a unidade, posteriormente rejeitada pela Constituinte; a instituição do Conselho Supremo da República, um instrumento auxiliar de Governo que guardava algumas características do célebre Conselho de Estado da monarquia imperial do século passado e, finalmente, no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, o novo instituto intitulado mandado de segurança, que vinha tomar o espaço até então ocupado jurisprudencialmente pelo *habeas corpus*, nos moldes da doutrina sustentada por Rui Barbosa.

Mas trabalho não menos importante e significativo da Subcomissão foi a introdução, num modelo de texto constitucional, de matéria nova e surpreendentemente inédita ao constitucionalismo pátrio: as disposições sobre família, educação, ordem econômica e social, segurança nacional e justiça eleitoral.

O pensamento constituinte convergia para linhas de renovação que contrastavam fortemente com o imobilismo da teoria constitucional do Estado liberal, impregnada de um individualismo habituado a arrear o Estado do campo social.

A inserção daqueles temas num instrumento de lei básica como era a Constituição refletia a mudança e a vocação para novas e amplas formas de equilíbrio em que a preponderância dos valores coletivos já se fazia sentir de maneira acentuada, regendo os princípios medulares da organização liberal da sociedade na medida em que esta entronizava dogmas individualistas de todo ultrapassados.

O significativo avanço doutrinário, técnico e ideológico, operado no domínio constitucional brasileiro pelo trabalho da Subcomissão, que foi precursora e desbravadora da tarefa dos constituintes de 1933, veio a ser assinalado, com justiça, por vários publicistas.

Da importância da obra levada a cabo pela Subcomissão constitucional do Itamaraty, Afonso Arinos dá esse testemunho:

“No seu trabalho ela incorporou, adaptando-as às nossas condições peculiares, muitas das conquistas jurídicas de outros povos, naquele período que já foi chamado de racionalização do poder democrático. E as linhas principais do seu projeto são, ainda hoje, observáveis na arquitetura da nossa Constituição. Concluído o trabalho em 3 de novembro, ela o remeteu, nessa data, diretamente ao Governo Provisório, sem submetê-lo ao plenário da Comissão, de que era simples órgão delegado. A razão desse procedimento foi a de que a Constituinte já se achava convocada para o dia 15 do mesmo mês, sendo, assim, impossível que a Comissão, no seu conjunto, pudesse apreciar conscienciosamente o anteprojeto. De fato, portanto, a chamada Subcomissão foi a verdadeira Comissão Constitucional do Governo Provisório. Releva, ademais, notar que este último não introduziu qualquer modificação no anteprojeto do Itamaraty, enviando-o, tal e qual, à Assembléia Constituinte.” (5)

Um outro constitucionalista, ocupando-se da função cumprida pelo órgão pré-constituinte, asseverou: “Sobre os trabalhos da Comissão elaboradora do anteprojeto, costuma-se afirmar que tudo de bom e tudo de mau do nosso constitucionalismo, incluindo os dos dias de hoje, provém daqueles debates.” (6)

Em suma, o anteprojeto da chamada Comissão do Itamaraty revelou-se indubitavelmente superior aos distintos projetos individuais elaborados pela denominada “Comissão dos Cinco”, que outro Governo Provisório, o da proclamação da República, incumbira de alinhar o terreno ao Congresso Nacional para a preparação da nossa primeira Carta Magna. Com efeito, os “notáveis” de 1933 tiveram sensibilidade atualizadora que faltou ao corpo

de redatores dos anteprojetos de 1890, os quais, carentes, talvez, de talento criativo em matéria constitucional, se escoraram simplesmente no modelo da Constituição americana e dali se limitaram a trasladar com algum servilismo, não raro indissimulável, as principais instituições do sistema presidencial de governo dos Estados Unidos.

4 — A tentativa frustrada de prorrogar os trabalhos da Constituinte e de convertê-la em Câmara Legislativa ordinária

Desde a primeira Constituinte brasileira, a de 1823, enraizou-se no Brasil uma tradição política de certo modo anômala e esdrúxula, qual a de conferir ao colégio da soberania o exercício simultâneo ou sucessivo da função legislativa ordinária, contrariando assim a boa doutrina constitucional, sempre inclinada para a exclusividade da tarefa constituinte por aquelas assembléias.

A respeito desse último ponto, houve correntes tão ortodoxas que estendiam tal exclusividade até mesmo ao exercício da função constituinte revisora, deferida a convenções, que logo se dissolveriam, tanto quanto aquelas, uma vez ultimada a tarefa para a qual viessem a ser especificamente convocadas.

Em verdade, só houve na história constitucional do Brasil, uma Constituinte que efetivamente cumpriu à risca, em razão da forma correta de sua convocação, esse mandamento da doutrina mais escoreita: a de 1933. Mas ainda ali não faltaram ensaios nem debates no sentido de sofismar a genuinidade desse processo e conduzi-lo, por um ato manifestamente oblíquo e ilegítimo, a se autotransformar em Câmara ordinária, finda a elaboração da obra constitucional.

Com efeito, em mensagem de 10 de abril de 1934 à Assembléia Nacional Constituinte, o Chefe do Governo Provisório submeteu à ponderação do órgão soberano a necessidade de continuar ele funcionando no período compreendido entre a respectiva promulgação da nova Carta e o início dos trabalhos do Poder Legislativo a ser por ele instituído, a fim de que não ficassem a cargo do Executivo, as “leis fundamentais, orgânicas e adicionais, indispensáveis à constitucionalização imediata do País”.

Sujeitando “à sábia decisão da Assembléia Nacional a solução de tão delicado assunto”, a mensagem do Poder Executivo continha um convite ou apelo ao grêmio soberano para colaborar na feitura das referidas leis, o que seria, segundo os termos do documento enviado por Vargas, o complemento natural da grande obra histórica confiada à soberania da Nação.

É de assinalar que acerca da matéria se formulou um parecer em que se indicavam três soluções distintas para a questão, objeto de debates na sessão de 16 de junho de 1934.

O tema foi exaustivamente examinado por Prado Kelly durante a discussão do parecer no plenário da Constituinte.

As três fórmulas, expostas sumariamente por esse deputado, vinham a ser: a primeira, a conversão da Constituinte em Câmara Ordinária, com mandato prolongado até 2 de novembro de 1933; a segunda, a prorrogação dos trabalhos até 31 de dezembro, a fim de que se fizessem as leis complementares e a orçamentária e, finalmente, a terceira, o encerramento dos trabalhos no dia seguinte ao da eleição do Presidente da República, podendo este expedir decretos com força de lei até a instalação do novo congresso. Foi esta última a que acabou prevalecendo com o apoio daquele notável jurista e parlamentar, por ser efetivamente a que estava contida de maneira inarredável nos diplomas ou decretos convocatórios, em cujas cláusulas se estabelecia a exclusividade de tarefas do órgão constituinte e se impunha a imediata dissolução da Assembléia, uma vez cumprida a nobre e soberana missão de que se investira.

Combatendo com vigor os autores da tese oposta, e destruindo os argumentos jurídicos do parecer que avalizava as duas primeiras fórmulas, o constituinte fluminense se escorou nos decretos do Governo Provisório sobre a matéria:

"Ora, a questão não oferece a menor complexidade."

É expressa a letra da lei (Decreto nº 22.621, de 7 de abril, art. 2º):

"A Assembléia Nacional Constituinte terá poderes para estudar e votar a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, devendo tratar exclusivamente de assuntos que digam respeito à respectiva elaboração, à aprovação dos atos do Governo Provisório e à eleição do Presidente da República — *feito o que se dissolverá.*"

Esta cláusula — a da dissolução — é posta como condição terminante, forçosa e obrigatória, ao exercício do mandato. É a limitação da mesma natureza das que constam do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930:

"A nova Constituição Federal manterá a forma republicana federativa, e não poderá restringir os direitos dos municípios e dos cidadãos brasileiros e as garantias individuais constantes da Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Subsistem estas restrições, ninguém contesta, por uma exemplar inteligência da boa doutrina: pois os poderes, quer os do Governo Provisório, quer os da Assembléia, emanam, em última análise, do estado de força, criado pela Nação em armas, na Revolução triunfante de 1930." (1)

5 — Da tramitação do Anteprojeto da Constituição à promulgação da nova Carta Magna

Instalada a Constituinte, formou-se no dia seguinte, 16 de novembro de 1933, a Comissão Constitucional, composta de 26 membros. Cada estado da Federação se fez representar por um membro, perfazendo-se um total de 20, aos quais se vinham somar mais dois, um pelo Distrito Federal, outro pelo Território do Acre. Os quatro lugares restantes da Comissão foram preenchidos pelos representantes das categorias profissionais.

Ficou a Comissão Constitucional sob a presidência do constitucionalista gaúcho Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, tendo por Vice-Presidente Levi Fernandes Carneiro e Relator-Geral Raul Fernandes, dois abalizados juristas fluminenses de renome em todo o País.

Faziam parte também da Comissão figuras de relevo nas letras jurídicas ou na política nacional, tais como Waldemar Falcão, do Ceará; Abel Chermont, do Pará; Cunha Mello, do Amazonas; Soares Filho, do Maranhão; José Pereira Lyra, da Paraíba; Goes Monteiro, de Alagoas; Marques Reis, da Bahia; Sampaio Correa, do Distrito Federal; Odilon Braga, de Minas Gerais; Nereu Ramos, de Santa Catarina e Cunha Vasconcelos do Território do Acre. Representavam a bancada classista Vasco Carvalho de Toledo, pelos empregados, Euvaldo Lodi, pelos empregadores, Levi Carneiro, pelas profissões liberais e Antônio Máximo Nogueira Penido, pelos funcionários públicos.

Além da Comissão Constitucional, é de assinalar a figura do líder da Assembléia, uma função que recaiu na pessoa do Ministro Oswaldo Aranha, o qual a desempenhou apenas durante cerca de dois meses, tendo renunciado a 14 de janeiro de 1934 e sido substituído por Antônio Garcia Medeiros Netto, constituinte eleito pelo Partido Social Democrático da Bahia. A Constituinte de 1933 teve também líderes de bancadas e partidos políticos, basicamente de feição estadual.

Além das limitações tácitas impostas à Constituinte de 1933, com os desdobramentos políticos decorrentes do movimento constitucionalista de São Paulo e com os efeitos das medidas de exceção decretadas pelo Governo Provisório e que mantinham a censura à imprensa no decurso do trabalho de elaboração constitucional, houve algumas outras, que se tornaram ostensivas, como a outorga do Regimento Interno da Assembléia, pelo Decreto nº 22.621, de 5 de abril de 1933. Esse ato do Governo Provisório ocorreu, portanto, mais de seis meses antes da instalação da Constituinte, sendo obviamente um arranhão na soberania da Assembléia, que aliás se insurgiu de certo modo contra a medida. Não resta dúvida que nesse sentido recobrou sua independência, tanto que no dia 5 de março de 1934 votou a Resolução

nº 3, produzindo alterações de vulto no Regimento, tendo sido esta uma de suas reformas mais significativas.

A Comissão Constitucional, ao principiar a execução de seus trabalhos, tomou por base o Projeto do Governo, que não era outro senão aquele anteprojeto a que já nos reportamos, elaborado pela chamada Comissão do Itamaraty. Que fez a Comissão com os documentos oferecidos pelo Governo? Repartiu os capítulos do texto entre vários relatores parciais e instituiu uma Comissão de Revisão, composta de modo fixo de três membros da Mesa da Comissão Constitucional, a saber, o Presidente Carlos Maximiliano, o Vice-Presidente Levi Carneiro e o Relator-Geral Raul Fernandes, bem como por uma parte variável, constituída dos relatores dos capítulos que estivessem sendo objeto de discussão e exame nessa subcomissão.

Com a distribuição do Projeto a vários relatores parciais, coordenados pela Comissão de Revisores, a Constituinte recém-instalada ficou durante algum tempo sem matéria constitucional de que ocupar-se para aprovação e debate, dando ensejo a que se levantassem vozes de crítica e repreensão a uma suposta ociosidade do colégio constituinte. Não faltou uma censura orquestrada para deprimir a importância da Assembléia procurando apoucá-la aos olhos da opinião pública.

Dessa fase aparentemente improdutiva da Constituinte, temos uma explicação nas palavras de Odilon Braga, que restabeleceu a verdade, em discurso proferido durante a sessão de 3 de maio de 1934. Disse o constituinte mineiro:

“De início, ao findar o primeiro mês de sessões, fomos acusados de discutir matéria irrelevante, de abordar assuntos estranhos às finalidades que nos congregam. Realmente, por esse tempo estando o anteprojeto sobre a mesa para receber emendas, empenharam-se os Srs. Constituintes nos afãs de um esforço fecundo, mas silencioso, que passava despercebido àqueles que só julgam os Parlamentos pelos estrondos da oratória. *(Muito bem!)*”

Não havendo matéria constitucional em debate, porque o Regimento expressamente impunha que as emendas fossem justificadas por escrito, sem qualquer inconveniência usou-se desta tribuna para a consideração de assuntos meramente políticos. E por isso, se disse que não estávamos à altura da missão que nos fora confiada, porque, ao invés de preparar o projeto constitucional, preferíamos malbaratar, desperdiçar o nosso tempo, ventilando questões de ordem secundária, para não dizer subalternas. Entretanto, encerrado o prazo para a apresentação de emendas, que vimos? Vimos subir à Comissão Constitucional cerca de dois milhares delas, porque, das 1.200 e tantas, numeradas, muitas eram múltiplas e atingiam a diferentes textos do anteprojeto, todas dignas de apreço, algumas magistralmente justificadas.”

Nesse importante discurso, a preocupação do orador era a de fazer a defesa ardorosa da Constituinte contra os seus inimigos externos, que vozeavam censuras e críticas à Assembléia com o visível propósito de entregá-la ao descrédito da opinião e fazê-la um instrumento de poderes enfraquecidos, à sombra continuísta que a ditadura do Governo Provisório já fazia descer sobre a Nação.

Prosseguiu Odilon Braga: “Seguiu-se, depois, o período de funcionamento da “Comissão dos 26”, pelo Regimento investida da missão delicadíssima de desintegrar e de analisar o anteprojeto ao lume da vasta e complexa colaboração do plenário e das advertências do moderno Direito Constitucional Positivo.

No seio da comissão, os relatores parciais apresentavam substitutivos completos, alguns, com exceção daquele que recebeu a minha assinatura, soberbamente justificados.

O Sr. Pinheiro Lima — O relatório de V. Exª foi um dos mais brilhantes da “Comissão dos 26”. *(Muito bem!)*

O Sr. Teixeira Lima — É a opinião de toda a Assembléia. *(Apoiados.)*

O Sr. Odilon Braga — Grato a V. Exª

Enquanto o projeto transitava na comissão, deu-se preferência à matéria constitucional nos discursos do plenário, ouvindo a Assembléia algumas orações que fariam honra aos mais ilustrados e cultos parlamentos do mundo. *(Muito bem!)*”

No dia 5 de março de 1934, completou-se a primeira grande fase dos trabalhos da Constituinte ao ser apresentada à Comissão Constitucional pela Comissão de Revisão o parecer e o substitutivo ao Anteprojeto do Governo Provisório às 1.239 emendas oferecidas no plenário. Eram postas em primeira discussão as que já haviam sido objeto de exame nos relatórios parciais.

No parecer subscrito pela “Comissão dos Três” — Carlos Maximiliano, Presidente, Raul Fernandes, Relator-Geral e Levi Carneiro — dizia-se textualmente:

“A Comissão Constitucional, desobrigando-se da tarefa que lhe compete o Regimento, estudou em três reuniões plenárias e 27 de uma subcomissão por ela mesma nomeada, o Anteprojeto de Constituição oferecido à Assembléia Nacional Constituinte pelo Governo Provisório e as 1.239 emendas apresentadas no plenário.

Das duas deliberações resultou um projeto substitutivo no qual se fundiram as disposições do anteprojeto aceitas e inúmeras emendas, sendo introduzidos muitos textos da iniciativa da própria comissão.

No seu trabalho, pondo de parte as preferências individuais de seus próprios membros, ela se orientou pela necessidade de formular um projeto que correspondesse às tendências inequívocas da As-

sembléia, a fim de facilitar os trâmites ultteriores da elaboração da lei fundamental." (8)

O último parecer da "Comissão dos 26" foi entregue à Assembléia Nacional Constituinte pelo seu Presidente, Carlos Maximiliano, em fins de abril de 1934. Numa explicação pessoal perante o plenário, estampada no *Diário da Assembléia Nacional*, edição de 29 de abril, Carlos Maximiliano declarou:

"Como final resultado do exame das emendas oferecidas em segunda discussão, prevaleceu, menos o intuito pessoal ou acadêmico do que o propósito de coordenar as correntes várias de idéias e traduzir a medida das opiniões. Esse trabalho, suave na aparência, demandou excepcional esforço, paciência, argúcia e habilidade dos relatores."

No tocante ao andamento do substitutivo da Comissão Constitucional e sua tramitação em plenário até chegar-se à elaboração final do projeto pela Comissão de Redação, pronto já para o ato solene de promulgação, é valioso o seguinte balanço de atividades da Constituinte, que nos oferece Afonso Arinos:

"O substitutivo da Comissão Constitucional foi aprovado, em globo, pelo plenário, a 13 de março, ressalvadas as emendas para cuja apresentação se deu o prazo de trinta dias, nos quais ficou, também, aberta a discussão. Durante este período é que se pronunciaram os mais substanciosos discursos, porque a matéria não se encontrava mais em estado teórico e difuso, senão que se achava, já, concretizada em texto impresso. Em meados de abril, o substitutivo retornou, com as emendas, à comissão, que, nessa etapa final adotou novo plano de trabalho. Dividiu-se a matéria em oito capítulos, os quais foram distribuídos em subcomissões, ou grupos de trabalhos compostos de três deputados, devendo cada grupo estudar as emendas relativas ao capítulo e dar sobre elas o parecer, integrando o resultado em um substitutivo parcial. Tais capítulos substitutivos desceram diretamente ao exame do plenário. A votação começou a 7 de maio, na qual foram aprovados, em globo, todos os capítulos substitutivos, iniciando-se, no dia seguinte, a votação das emendas destacadas. Em geral, as decisões eram tomadas com rapidez e pouco debate. Em certos casos, todavia, as opiniões se acirravam, chegando a ocorrer tumultos e suspensões da sessão. A 9 de junho estava terminada a votação, voltando o conjunto à Comissão de Redação, cujo texto foi publicado no dia 28. As emendas de plenário à redação foram examinadas pela comissão especializada, tendo a votação de tais emendas terminado uma semana antes da promulgação da Constituição, que se deu a 16 de julho." (9)

Em 16 de julho de 1934, presentes 249 deputados, o presidente da Assembléia Nacional Constituinte declarou aberta a sessão solene de promulgação da nova Carta Magna do País. Compareceram ao ato os Ministros Antunes Maciel, Washington Pires, Juarez Távora e Cavalcanti de Lacerda e tomaram assento no recinto os interventores Flores da Cunha, Benedito Valadares, Armando Sales, Lima Cavalcanti, Juraci Magalhães, Pedro Ludovico e Martins de Almeida, respectivamente dos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Bahia, Goiás e Maranhão.

Depois de lida e aprovada a ata da sessão anterior, passou-se à leitura do expediente, tendo o primeiro secretário declarado que não havia expediente a ser lido. Foram, a seguir, à Mesa uma declaração de Raul Leitão da Cunha, retificando noticiário da imprensa sobre sua posição na Constituinte, uma Declaração de Voto de Mozart Lago sobre a redação final da Constituição e uma declaração dos Constituintes Carneiro de Rezende, Daniel de Carvalho, Cristiano Machado, Furtado de Menezes, Policarpo Viotti, Levindo Coelho, João Villasboas, J. J. Seabra, Aloysio Filho e Acúrcio Torres formulando protestos contra a validade da Resolução nº 5, aprovada na sessão de 13 de julho da Assembléia Nacional, que eles reputavam nula e, como tal, insubsistente.

A resolução em apreço mantinha Vargas como chefe do Governo Provisório no exercício do Poder, ainda no período compreendido entre a eleição e a posse do Presidente eleito, que, aliás, acabou sendo ele, como já se previra das manobras que vinha executando. Com efeito, a resolução era do seguinte teor:

"Art. 1º Exercerá as funções de presidente da República, até a posse do presidente eleito, o atual chefe do Governo Provisório, assumindo o cargo, na sua falta ou impedimento, o presidente da Assembléia Nacional.

Parágrafo único. Na falta definitiva do presidente eleito ou se não tomar posse o mesmo dentro dos 15 dias subseqüentes à eleição, procederá a Assembléia Nacional a uma nova eleição nos termos do art. 1º das Disposições Transitórias.

Art. 2º Enquanto não se verificar a posse do presidente eleito, poderá a Assembléia Nacional Constituinte, em caso de força maior, exercer as funções cometidas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal."

Como se vê, a resolução, sobre assegurar sem solução de continuidade o exercício da Presidência pelo chefe do Governo Provisório no período compreendido entre a eleição presidencial e a posse, contemplava também a possibilidade de vir a Constituinte a exercer funções legislativas ordinárias até que se verificasse a posse do presidente eleito.

Anunciando que a sessão fora convocada para o fim especial de decretar e promulgar a nova Constituição, o presidente, nos termos do Regimento, determinou se fizesse a assinatura dos respectivos autógrafos, a começar pela Mesa da Assembléa Nacional Constituinte.

Após a assinatura do presidente e secretários, os deputados foram convidados a darem suas assinaturas aos autógrafos que se encontravam sobre a Mesa. Finda a chamada para esse efeito, o presidente declarou que iria proceder à solenidade de decretação e promulgação da Constituição, pedindo aos deputados que se pusessem de pé, ocasião em que ecoou no recinto, das tribunas e das galerias, uma prolongada salva de palmas.

Estava promulgada a nova Constituição do Brasil, a de 16 de julho de 1934; Constituição que foi uma das mais efêmeras de toda a nossa história constitucional, apesar de o presidente da Constituinte, numa brevíssima alocução, após o ato de promulgação, haver assinalado que se tratava de um "acontecimento de rara magnitude e de tão excepcional relevância para os destinos do Brasil", bem como de "um Código político à altura de sua civilização".

6 — A representação profissional na Constituinte de 1933

Esteve a Constituinte de 1933 debaixo de forte influência das correntes ideológicas que alteraram o constitucionalismo da idade liberal com os ingredientes sociais de uma nova carta de direitos humanos. Os reflexos dessa posição sobre o princípio da representatividade conduziram aos parlamentos a eficácia participativa das categorias profissionais.

O texto final que entrou na Constituição rezava:

"Art. 23. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais."

Diferente fora o texto primitivo do projeto elaborado na Comissão do Itamaraty e enviado pelo Governo à Constituinte. Nesse se estabelecia o exercício unicameral do Poder Legislativo por uma Assembléa Nacional, em cuja composição não entravam os representantes classistas.

O Deputado Odilon Braga, relator da parte relativa ao Poder Legislativo, combateu com todo o denodo a introdução dessa esdrúxula forma representativa no texto constitucional, nascida de inspirações fascistas e de uma sofrenção de reforma que não atentava para a hibridez do monstro produzido para as distorções de um artificialismo funesto às técnicas liberais da democracia.

Segundo o relator parcial do substitutivo, o que se buscava modificar quanto possível era o "tradicional sistema de sustentação política do Governo". Não trepidou em asseverar: "Tudo muito claro: quer-se a representação profissional, não pelos benefícios que seus fervorosos apologistas preconizam, intencionalmente relacionados com o rendimento prático do Estado; quer-se a representação profissional para com ela, se não erradicar, desde já, pelo menos preparar a erradicação da representação política".

Depois de criticar a confiança posta numa eventual passagem do sufrágio universal para o sufrágio corporativo, o tribuno liberal insistiu em negar que houvesse entre nós uma organização sindical digna desse nome, ao contrário do que já acontecia na Europa. Ao mesmo tempo prognosticou implicitamente a aliança subalterna do elemento laborista com as forças do poder até se converter aquela representação numa tutela festiva, como a história certificou com o passar do tempo.

A carência de organização do corpo sindical foi portanto o fundamento mais robusto da objeção suscitada por Odilon Braga contra a representação profissional, valendo-se para tanto de uma autoridade insuspeita aos adeptos da novidade, ou seja, de Oliveira Viana, quando este disse:

"Instituindo a representação política das profissões antes que elas estejam previamente organizadas, de uma maneira sólida e definitiva, na vida privada, o que iremos preparar é o espetáculo enganador e especioso de uma súbita floração de pseudo-sindicatos, de pseudofederações, de pseudoconfederações, desde os litorais aos mais profundos dos sertões; sindicatos, federações, e confederações que não serão outra coisa senão meras artificialidades, representando, não as classes e os seus interesses, mas, apenas, os interesses e as ambições de um pequeno grupo de aproveitadores."

Durante os debates da Constituinte o grande corifeu das correntes políticas favoráveis à adoção do modelo de recrutamento de representantes legislativos nas profissões veio a ser Abelardo Marinho, que por sua vez assim argumentava:

"A representação profissional assegurará a eleição de "deputados pelo Brasil inteiro" e colocará no Parlamento, elementos em condições de sobrepor os interesses gerais do País às aspirações excessivas, de caráter regional, por acaso alimentadas por bancadas ou grupo de bancadas. Função igualmente moderadora poderiam ainda exercer os representantes profissionais entre as correntes políticas eventualmente em luta apaixonada no seio da Assembléa."

Mas, num depoimento contrário a essas expectativas otimistas, pelo que já vira na Constituinte, Odilon Braga verberou, fulminante, a posição sustentada pelo patrono das bancadas classistas:

"Aí está um grande erro do defensor da representação profissional — os deputados classistas, na sua maioria, o que procurarão é sobrepor aos interesses gerais do País os anseios da classe que cada qual representa. Além disso em qualquer luta política que se trave no seio da Câmara dos Deputados os representantes classistas, longe de exercerem função moderadora, tomarão partido por este ou aquele grupo, muitas vezes sem que percebam perfeitamente para onde são levados. Nós todos vimos o que se passou em várias sessões da Assembléia Constituinte. Não houve uma só vez em que os debates políticos agitaram a Assembléia, que os deputados das profissões tivessem função moderadora. Os representantes patronais de São Paulo formaram decididamente, todos cinco, com os deputados políticos da "Chapa Única por São Paulo Unido", levando a sua solidariedade com os delegados dos partidos políticos de São Paulo ao ponto de fazer cerrada campanha à representação profissional, utilizando-se, no entanto, do exercício desta para satisfazer as suas aspirações políticas. Cerca de três quartos dos deputados classistas, inclusive o digno Sr. Abelardo Marinho, tomaram partido ao lado do Governo Provisório nos assuntos em que os partidários do mesmo Governo fecharam questão como, por exemplo, no caso da elegibilidade do eminente Sr. Getúlio Vargas e na aprovação dos atos do Governo Provisório, destacando-se como líder patronal o Sr. Euvaldo Lodi.

Em resumo: a representação profissional, como está instituída na Constituição, só não será um mal porque ela se diluirá pela Câmara, aderindo a esta ou àquela corrente política, conseguindo em troca alguns favores, como conseguiu na elaboração constitucional. Serão alguns deputados a mais e muitas ilusões a menos..."

Desse enxerto parafascista na composição do Poder Legislativo, revelou-se fervoroso adepto o futuro líder parlamentar da UDN (União Democrática Nacional), após a queda do Estado Novo, o jurista Prado Kelly, o qual num longo discurso de análise às bases do anteprojeto e aos vícios que este continha, se pronunciou em favor da racionalização do poder e, com fundamento nessa novidade orgânica de um constitucionalismo de atualização, por onde passava o sopro cálido das ideologias, não hesitou em manifestar-se, da seguinte forma, acerca de tão culminante tema nos debates constitucionais da época:

"A representação profissional não constava da Constituição de 1891. E similantemente não poderia constar do substitutivo, tal como

o redigiram, se este fosse um sistema: porque entra logo em conflito com a finalidade política da democracia liberal, com o princípio da soberania popular do citado art. 5º e com a regra enfática do art. 4º, segundo o qual todos os poderes, como acima se referiu, "emanam do povo". Quem diz (embora em outra oportunidade) é o relator-geral da comissão, o eminente Sr. Raul Fernandes, em conhecido parecer ("Legislação e Jurisprudência Eleitorais", fasc. IV):

"Os diversos colégios eleitorais não devem ser senão frações do corpo eleitoral total. Devem, portanto, ser compostos de eleitores da mesma qualidade, escolhidos com o mesmo título, em outros termos, devem ser simplesmente cidadãos.

Só assim o secionamento pode fracionar a soberania nacional no seu exercício sem a desnaturar. *O princípio da soberania nacional exclui, pois, logicamente, no sufrágio político, a chamada representação de interesses.* (Esmein, TR. de Dir. Const., p. 179)."

... Atentemos na contradição. Tão flagrante é ela que o nobre Deputado Sr. Raul Fernandes, só lhe consagra estas linhas no relatório geral:

"A representação profissional não era admitida pelo anteprojeto, mas a comissão, embora com o dissentimento expresso de muitos dos seus membros, julgou conveniente adotá-la, por lhe parecer que assim consultava as inclinações do plenário."

Os que, como nós, sustentam, sem reservas, a representação corporativa, fazem-no dentro do sistema constitucional que defendem e em que ela se integra necessariamente.

A comissão, entretanto, é que não pode harmonizar duas noções opostas — a da "soberania" do direito clássico, e a da representação profissional, que é a negação daquela... Dessarte, força é de convir que a erudita comissão não compreendeu, de fato, as inclinações do plenário; ou melhor, não lhe previu as conseqüências. Porque essas inclinações (sabe ela e o diz no parecer) são em favor da "representação profissional": logo, as mesmas inclinações, a maioria da Casa, a quase totalidade da Assembléia se opõe aos artigos 4º e 5º do substitutivo e ao sistema constitucional, que ele traslada da outra Carta Republicana. E é afinal a comissão que, porfiando em manter dispositivos antagonísticos, convida a maioria a repelir a sua própria obra, o sistema do substitutivo, na parte fundamental ou orgânica... Nós, porém, — que diferença! — vemos nos artigos 38 e 39 normas indispensáveis ao Estado Moderno, de tendências sociais e técnicas, e não de fins exclusivamente políticos. Aqueles artigos são complementares da nossa doutrina, a que se ajustam com invejável precisão. Ainda aqui, racionalizamos o poder, na concepção pragmática de sua natureza, de seus fins e de seus órgãos."

Em discurso pronunciado na sessão de 3 de maio de 1934, da Constituinte, Odilon Braga assim se exprimiu: "O essencial do projeto — a saber: a substância, o sistema institucional, o traço ideológico precedente — foi, entretanto, mantido, embora tivéssemos de ceder no atinente à representação profissional que, em certa maneira, exceptua os dois princípios fundamentais sobre os quais ele se embasa, ou sejam, os da democracia e da federação, não tanto, porém, quanto o afirma o nosso brilhante colega, senhor Prado Kelly".

Vitoriosa a corrente propugnadora da representação profissional, o Relator vencido Odilon Braga disse nessa mesma oração: "no tocante à representação profissional, cedemos, mas não nos convencemos; transigimos porque não ignoramos que a política, como ciência, é "traçar a carta dos possíveis" e, como prática, é a apreciação circunstancial desses "possíveis", segundo o sucinto reparo de Bernard Lavergue, que parece tê-lo ouvido de V. Ex'..."

Numa das discussões feridas na Constituinte acerca da referida matéria, o Deputado Abelardo Marinho, que encabeçou o movimento em favor da representação profissional, fez um histórico da ascensão dessa idéia no meio político nacional, contestando posições contrárias de Pedro Rache e Odilon Braga, sobre a indiferença reinante na alma popular ao redor do assunto, o qual pôde assim introduzir-se despercebidamente no texto da futura Carta Constitucional. Disse Abelardo Marinho a esse respeito:

"A afirmativa do ilustre Deputado Pedro Rache não tem assento na realidade dos fatos. A idéia de representação profissional, no Brasil, ao que me consta, vem de Alberto Torres. Em outras oportunidades, Melo Franco, Castro Nunes e o sociólogo Eusébio de Queiroz Luma, no seu programa da Faculdade de Direito, pugnaram por essa representação. O Partido Democrático do Distrito Federal, no seu programa primeiro, de 17 de maio de 1927, subscrito, entre outros ilustres cidadãos e eméritas personalidades, pelos nossos colegas Dr. Levi Carneiro e Dr. Leitão da Cunha, também consignava essa reivindicação como uma das mais prementes para a nacionalidade.

Em carta que dirigiu ao chefe da revolução, em 30 de outubro de 1930, em nome dos antigos revolucionários, o capitão Cristino Buys, capitulando os itens da corrente em cujo nome falava, incluiu também a representação profissional.

Vitoriosa a revolução, o Clube 3 de Outubro tomou a si pugnar pela realização dessa idéia. Nesse sentido fez-se ampla propaganda em todo o País.

Todos os núcleos outubristas, que se contaram pelo número de estados, com exceção de duas ou três unidades, se bateram por esses postulados.

De 5 a 9 de julho de 1932, reunimos nesta capital a Convenção Outubrista Nacional e entre as conclusões e as teses a defender,

como matéria a ser incluída na futura Constituição da República, estava a representação profissional.

Os debates na imprensa de todo o País têm sido grandes.

Todos os partidos revolucionários fundados, como os do Amazonas, Espírito Santo, Estado do Rio, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, aqui, na Capital da República, têm feito inserir nos seus programas, expressamente, a representação profissional, convido destacar os estatutos dos Partidos Sociais Democráticos da Bahia e Pernambuco, em que esse princípio está bastante evidenciado.

... Sociólogos eminentes e juristas têm tratado do assunto. Até na Conferência Nacional de Juristas, que se reuniu o ano passado nesta cidade, em cerca de vinte teses, três se ocuparam especialmente da questão. Creio, pois, que a matéria foi profundamente debatida. E não foi por outro motivo que se a (sic) incluiu no Código Eleitoral."

Como se vê, o princípio ambíguo da representação profissional abriu caminho na Constituinte da Carta de 1934 e lá se instalou, com escândalo de quantos liberais viam nele, primeiro, uma excrescência perante os cânones da teoria representativa do Direito Constitucional, e, segundo, uma contradição viva com a doutrina liberal da Revolução de 1930, uma vez que ali se estampava um traço das concepções ideológicas adversas ao sistema constitucional clássico.

7 — *Parlamentarismo, uma proposta malograda de alternativa aos males do presidencialismo de 1891*

A Constituinte de 1933 se moveu num espaço de equilíbrio entre duas tendências acentuadamente fortes, que segundo Odilon Braga, constituinte liberal mineiro, eram "duas grandes frentes ideológicas", identificáveis a partir de 1930 e desde aí em estado de crise e confronto: de uma parte, dizia ele, os adeptos intransigentes do restabelecimento integral da Constituição de 1891; doutra parte, os que, colocando-se em manifesto antagonismo ao sistema deposedo, o "repeliam liminarmente".

Os primeiros eram sem dúvida restauradores liberais preocupados apenas com a erradicação dos vícios e manutenção inalterável das bases formais da velha ordem republicana destronada pela Revolução de 1930, cujos dogmas liberais se propunham a seguir e defender ao pé da letra; os segundos, portadores de idéias novas, movidos a fazer do cenário político nacional um teatro de mudanças, um laboratório de transformações institucionais sem compromisso com a extinta República. Eram, portanto, os reformistas, os batalhadores

de uma causa que ainda não deitara raízes na consciência do País. Mas, insistiam em que fosse outra a fisionomia republicana da Nação, depois das duas jornadas libertárias dos dias 5 de julho e de 3 de outubro de 1930.

A segunda posição refratária, portanto, à Constituição da Pátria Velha, se compunha, segundo Odilon Braga, de dois grupos: "o dos que se batiam pelo parlamentarismo, forma extrema da democracia liberal, e o dos enamorados das modernas soluções do nacional-socialismo de Hitler e as do neocesarismo cooperativista romano, que se confundem no extremo do mesmo autoritarismo imposto".⁽¹⁰⁾

É portanto na oposição ao constitucionalismo presidencialista de 1891 que algumas vozes de autoridade se erguem da tribuna constituinte para fazer o apostolado da forma parlamentar de governo.

Das mais fortes e idôneas preleva indubitavelmente a do deputado pernambucano Agamenon Magalhães. Com efeito, não se cingiu ele ao debate acadêmico em plenário, senão que formulou uma interessante emenda, a de nº 39 ao anteprojeto da Constituição, datada em 2 de dezembro de 1933, e subscrita também pelos Deputados Constituintes José de Sá, Aloysio Filho, Arnaldo Bastos, Mario Domingues e Humberto Ramos. Instituíam como forma de governo a República Federativa, sob o regime parlamentar. O Poder Executivo seria exercido pelo presidente da República com a colaboração do Conselho de Ministros. Mas noutro artigo dispunha que ao presidente do Conselho de Ministros caberia a responsabilidade de execução do programa de governo, cujas bases apresentadas a Assembléia Nacional eram precedidas da aprovação do presidente da República.

O presidente do conselho e, por indicação deste, os ministros de estado, seriam nomeados e demitidos pelo presidente da República. O presidente do Conselho e os ministros de Estado somente poderiam manter-se no cargo enquanto gozassem da confiança da Assembléia Nacional, que poderia destituí-los mediante um voto de desconfiança proposto por cinquenta deputados e aprovado por dois terços da totalidade dos membros da Assembléia. A questão da confiança, quando da iniciativa do presidente do conselho, se resolveria por maioria absoluta de votos da Assembléia. Os ministros de estado, pela emenda, dispunham de autonomia administrativa na gestão dos negócios de sua Pasta e eram diretamente responsáveis perante a Assembléia Nacional.

Os projetos de lei da iniciativa do Conselho de Ministros a serem apresentados à Assembléia pelo presidente do conselho precisavam de ser aprovados por dois terços dos ministros que constituíam o gabinete. A emenda parlamentarista de 1933, de Agamenon Magalhães, contemplava uma única possibilidade de dissolução da Assembléia Nacional: a dissolução pelo presidente da República, caso o Conselho Federal o autorizasse por deliberação de três quartos da totalidade dos seus membros, procedendo-se a nova eleição sessenta dias depois do decreto de dissolução.

302

O regime parlamentar proposto era deveras tímido e principalmente omisso quanto às competências dos dois chefes da organização política — o presidente da República e o presidente do Conselho de Ministros, não ficando clara, mas sobremodo vaga, a posição executiva tanto do primeiro como do segundo.

O mais valioso nessa emenda vinha a ser, sem dúvida, a sua justificação, da lavra de Agamenon Magalhães. Vale a pena reproduzir alguns excertos dessa peça, de manifesta atualidade para o quadro político do Brasil contemporâneo diante da crise perpétua que envolve as instituições presidencialistas neste País:

"A experiência do presidencialismo no Brasil não deixa dúvida sobre a necessidade de mudarmos de sistema político. A Revolução Nacional de outubro de 1930 foi a condenação brasileira do regime de separação absoluta dos poderes, velha ficção varrida pelos fatos políticos, que, cada vez mais, determinam a coordenação das funções de governo sem fronteiras intransponíveis.

O argumento que se usa e de que se abusa em favor do presidencialismo, consiste em atribuir aos homens, e não ao sistema, seu fracasso irremediável. Mas as formas de governo são feitas para os homens e não para os deuses. Se a nossa educação, os nossos costumes políticos não nos permitiram realizar o presidencialismo, é porque o regime não deve ser adotado. Se não podemos mudar os homens, devemos então buscar outra forma de governo, que se ajuste à nossa cultura e hábitos democráticos. Persistir no erro ou no presidencialismo será uma temeridade."

A seguir, Agamenon argumentou escorado numa conferência do Professor Valdemar Ferreira, da Faculdade de Direito de S. Paulo, o qual disse que o presidencialismo brasileiro fora, na técnica moderna, totalitário; e depois de assinalar que se tratava de regime de um só partido, uma só vontade, uma só verdade e uma única opinião, acabava por gerar o incondicionalismo e este a irresponsabilidade. Valdemar Ferreira citava Alberto Torres, que avançava o "dolorosíssimo conceito de ter sido o governo no Brasil um fator de corrupção".

Após assinalar que o presidencialismo, com a irresponsabilidade do governo e a incapacidade administrativa, deixara o País sem partidos e sem opinião disciplinada, declarou o constituinte pernambucano que este sistema era uma fatalidade continental.

Intrépido propugnador do parlamentarismo, Agamenon foi o Raul Pilla da Constituinte de 1933. O *Diário da Assembléia Nacional*, de 5 de dezembro de 1933, estampou uma de suas melhores orações ali proferidas em favor da adoção da nova técnica de governo. Nesse discurso, rico de apertes e

303

de valiosas intervenções doutrinárias, Agamenon, respondendo a Odilon Braga, declarou:

“Prefiro, Sr. Presidente, a instabilidade dos gabinetes a essa ditadura legal que durante quarenta anos falseou o regime. Prefiro-a, Sr. Presidente, porque o presidencialismo é o regime da ditadura de um dos poderes.”

Em seguida, invocou Arturo Alessandri do Chile, socialista, reformador e adepto de um governo forte que, depois de derrubar o parlamentarismo, fez uma constituição presidencialista e governou um só ano, pois os “militares mandaram-no passear e continuaram governando com a Constituição que ele organizou”. E rematou: “Não há melhor instrumento de ditadura do que o presidencialismo.”

8 — A questão federativa: o problema da discriminação de rendas

O problema da discriminação de rendas foi dos que mais agitaram a Constituinte de 1933, suscitando debates apaixonados e dando ocasião a intervenções inegavelmente valiosas tocante a completa elucidação e esclarecimento dessa matéria constitucional.

Os debates mais inflamados se feriram ao redor dos artigos 13 a 19 do substitutivo da “Comissão dos 26”, que tratavam das fontes de rendas da União.

Disse Marques dos Reis que a comissão “incumbida de dar parecer sobre o Título I propôs que a matéria figurasse como um capítulo especial — *Das rendas públicas* —, mas a emenda nº 1.945 propôs que o assunto fosse regulado tal como afinal ficou, havendo ligeiras alterações de redação”.⁽¹¹⁾

Não obstante a intensidade e o calor das discussões, a Constituinte de 1933 não deu um passo significativo de reforma da estrutura tributária do País, vigente na Primeira República e em grande parte herdeira dos vícios da época imperial, constitucionalmente incorporados à Carta Política de 1891. O maior desses vícios, como veremos, residia precisamente na ausência de racionalidade do sistema de discriminação de rendas, conforme flui da batalha doutrinária ali travada onde, na verdade, o que se decidia, era a essência de um federalismo, repartido desde as bases entre tendências centralizadoras ou unitárias e tendências autonomistas ou periféricamente federativas, que assinalavam ou pretendiam assinalar senão a preponderância, ao menos um mais perfeito equilíbrio entre o estado-membro e a União; em suma, o velho conflito vertical de poderes tão familiar aos constituintes de 1890 e tão dramatizado na apóstrofe histórica de Leopoldo de Bulhões, ao dizer que a Consti-

tuinte não resolvera a questão da Federação e que a obra dos republicanos, ao ser ultimada, já demandava a reforma, e de tal sorte que, entre os pontos de revisão, ele apontava, de imediato, para “a discriminação real e completa das rendas”. Palavras amargas ouvidas em plenário na ocasião mesma em que se promulgava a Constituição da Pátria Velha.

Comentando o artigo 6º do Código Fundamental de 1934, o constitucionalista baiano Marques dos Reis asseverou:

“O sistema que está em vigor foi consequência da necessidade de se harmonizarem as diversas correntes que, por causa da discriminação de renda, estavam entravando o desenvolvimento normal dos trabalhos da Constituinte.

A não ser a limitação do imposto de exportação, a transferência para os estados do imposto de vendas mercantis e a arrecadação apenas pelo estado do imposto de indústria e profissão, quase não houve alteração no sistema tributário vigente em 1930. A Constituinte não quis dar um golpe decisivo. Preferiu ladear a questão. E mais ainda: as próprias alterações que fez só entrarão em vigor em janeiro de 1936, como determina o art. 6º das Disposições Transitórias”.⁽¹²⁾

Mas não faltaram constituintes dispostos a uma inteira renovação do aparelho tributário ou inclinados a reformar fundo o sistema reputado anacrônico, cortando as raízes do mal, que consistia basicamente, como já se disse, na carência de racionalidade. Não deve perder-se de vista a esse respeito a excelente análise da questão contida no discurso que o Deputado Prado Kelly proferiu na sessão de 19 de dezembro de 1933 da Assembléia Nacional Constituinte.

O representante fluminense descreveu nessa peça histórica os erros da política tributária do Império, que prosseguiriam na Constituinte de 1890 ao formular sem critério racional, mas servida unicamente do arbítrio, o mesmo sistema de classificação de rendas, em que se configuraria na República a idêntica anarquia tributária da época imperial. Passou o orador revista aos distintos sistemas propostos na Constituinte de 1890, cerca de vinte, todos imponentes, pelo que deles resultou para conjurar a crítica condenatória esboçada por Leopoldo de Bulhões. Com efeito, ao verberar o fracasso da Constituinte de 1890 nesse tocante, Prado Kelly rematou:

“Em resumo, o que temos hoje, o que repete o anteprojeto nada mais é do que a primitiva classificação de rendas do Império, com partilha mais ou menos arbitrária dos recursos entre a União e os estados. (*Muito bem!*)

O que dominou a primeira Constituinte foi aquele apelo veemente de Rui Barbosa, no sentido de não se reduzirem os recursos da União. Deve-se, porém, reconhecer e proclamar a incapacidade em que se encontrou aquela Assembléia para examinar a questão

em seu exato e verdadeiro aspecto. Tanto vale dizer a discriminação efetiva das fontes de tributação.

Já foi dito desta tribuna, que o anteprojeto contém sobre a matéria dispositivos que importariam praticamente na morte dos estados, desde que se lhes retiram os impostos de importação, estimados em pouco mais de 400 mil contos, e lhes concede, como compensação única, o imposto cedular de renda, que não pode exceder de cem mil contos anuais.

Com esse regime estaria sacrificada a economia de todos os estados. Não haveria governador ou presidente que conseguisse administrar o seu território, prover aos serviços públicos, cumprir os deveres impostos às unidades federativas pela própria Constituição, com receita tão deficiente, com fontes tão precárias de renda."

O parlamentar, que fez uma das mais sólidas exposições sobre matéria tributária na Constituinte, tinha a perfeita noção de que um sistema federativo não funciona, onde as unidades componentes dessa modalidade de união política exibem uma fragilidade de recursos financeiros incompatíveis com o vulto das tarefas que impendem aos estados-membros para afiançar sua própria autonomia.

Proseguindo o exame frio e realista da necessidade de abolir as velhas praças do arbítrio que tanto sacrificaram a verdade federativa no País e, ao mesmo passo, estabelecer formas novas e aceitáveis de racionalização tributária, o autor da emenda substitutiva, chancelada pelo apoio do seu partido, a União Progressista Fluminense, declarou:

"Quando reivindico o respeito às normas fundamentais do sistema federativo, nessa base financeira e econômica, é precisamente nesse ponto, sem o qual não compreendo o que possam valer as belas ideologias, os belos e floridos princípios com que se engana a realidade brasileira, a pretexto de assegurar a efetiva defesa da autonomia dos estados.

Na subcomissão, a discussão do dispositivo, a que me acabo de referir do anteprojeto, se limitou a uma divergência doutrinária sobre o imposto de exportação — tanto vale dizer: apenas se cogitou, na subcomissão, de resolver os seguintes pontos: se se devia limitar o imposto de exportação, prescrevendo-se uma taxa predeterminada *ad valorem*, ou não. A primeira idéia era defendida pelo ilustre jurista João Mangabeira; a crítica lhe era aposta pelo acatado magistrado Sr. Castro Nunes. O certo, porém, é que de nenhum outro ponto se tratou e se acreditou que a economia nacional estava salva, eliminando-se o imposto de exportação dos estados e impedindo-se que a União fizesse, a esse pretexto, tributação exagerada, ao se reconhecer a conveniência de fixar em 5% o limite da taxa *ad valorem*.

Sr. Presidente, já na Comissão de Estudos Econômicos, o eminente ministro da Agricultura havia chamado a atenção de seus pares para graves irregularidades de nosso sistema tributário."

Dizia ele:

"A decretação de taxas, entre nós, se tem feito unicamente empiricamente ao sabor de exigências ocasionais, sem um critério razoável que a oriente.

Não admira, assim, que o nosso sistema tributário esteja, em seu conjunto, a reclamar uma tríplice racionalização:

- a) quanto à incidência de taxas;
- b) quanto ao aparelho incumbido de arrecadá-las;
- c) quanto à distribuição entre a União, estados e municípios das rendas arrecadadas.

Racionalizá-lo sob cada um desses aspectos, parece-me dever imperioso de ordem nacional, a que se não deve furtar, por mais tempo, o Governo Provisório da República."

... "Atendendo à necessidade de racionalização, foi que me animei a apresentar uma emenda substitutiva, que mereceu a aprovação do meu partido e à qual, a nosso modo de ver, corresponderia a solução desse grave problema."

Outro grande batalhador em defesa das mudanças, em algumas das mais importantes esferas materiais da Constituição, para imprimir-lhe, com o sopro de novas idéias, um significado à altura das exigências sociais contemporâneas, foi o jurista e político baiano João Mangabeira, relator-geral do anteprojeto governamental apresentado à Assembléia Nacional Constituinte em 1933, que nos deixou um livro clássico sobre essa proposta de Constituição, com a autoridade também de quem participou ativa e diretamente na formulação da nova Carta Política.

Combatendo na divisão de rendas o imposto de exportação estadual, declarou João Mangabeira:

"Aos estados é que ele não deve pertencer, como já demonstramos. Nem sabemos de federação em que lhes caiba esse tributo... Mas, os defensores do sistema atual, este bem incompatível com o desenvolvimento da vida econômica, bradam que arrancar aos estados o imposto de exportação, como fazem o anteprojeto e o substitutivo, é lesar fundamentalmente os orçamentos estaduais, que se baseiam, sobretudo, nesse tributo. E começam, daí por diante, as estatísticas exibidas e comentadas, tanto nos relatórios como nas emendas, e todas tendentes a demonstrar que o sistema do anteprojeto mataria à mingua os estados, uma vez que lhes retirando o

imposto de exportação não lhes dá contrapartida equivalente. Mas a estatística aí adotada é bem a que Leibnitz qualifica de "aritmética política", muito diversa da verdadeira ciência da estatística... A lavoua inerte, sem organização, e sofredora, é a grande mártir do imposto de exportação estadual. Mas a vítima principal é o Brasil, impedido, peido no seu desenvolvimento econômico, por esse imposto maldito, donde alguns estados tiram mais de 50 e a maioria mais de 33% de suas receitas. Os quadros, portanto, não provam a necessidade de manutenção de tal imposto. Ao contrário: bradam, em todas as vozes, pelo seu repúdio." (13)

Como se vê, tanto da parte do governo, ao encaminhar o projeto constitucional, como da parte dos deputados que o formularam nas comissões e em plenário, o ânimo era introduzir mudanças, mas em matéria de sistema tributário foram eles demasiado tímidos, e pouco ou nada inovaram, ficando muito aquém, na concretização constitucional, das esperanças que o programa revolucionário suscitara em questões de legitimação federativa das autonomias estaduais.

9 — A crise do sistema bicameral na Constituinte de 1933

A crise bicameral da Constituinte de 1933 trouxe à reflexão política, com toda a força, o problema federativo do País, acentuado pela necessidade tantas vezes desatendida de promover reformas, cuja adoção se fazia imperiosa para restaurar a estabilidade republicana. Os descontentamentos com o regime deposto pelas armas produziam em torno da Constituição fórmulas inovadoras que a imaginação política buscava introduzir no texto da futura Lei Magna.

Haja vista a esse respeito a proposta de consagração do modelo legislativo unicameral: ora com a extinção do Senado, ora com a eventual substituição da segunda Câmara por um outro colegiado, fora da estrutura dos três poderes clássicos.

Um dos mais tenazes batalhadores da supressão da Câmara Alta, João Mangabeira, propunha o sistema unicameral, na feitura das leis, como imperativo da democracia social. Desse sistema dizia o jurista baiano: é a ascensão das massas o que ele simboliza. (14) Mangabeira não fez parte da Constituinte. Elegeu-se apenas suplente pela chapa "A Bahia ainda é a Bahia".

Mas de sua posição hostil ao Senado na Comissão do Itamaraty só aparentemente comungaram aqueles que, sem tocarem na substância da instituição, se limitavam, em última análise, a fazer simples alteração de nome ou de técnica, colocando a segunda Câmara fora do lugar que habitualmente ocupava

nos textos constitucionais clássicos, ou dando-lhe atribuições novas e desconhecidas, como aconteceu com o substitutivo, aliás, nesse ponto, combatido com toda a veemência pelo próprio Mangabeira.

O ex-senador da Bahia era mais coerente em sua aversão ao Senado. O termo Câmara dos Estados, perfilhado pelo substitutivo da "Comissão dos 26", parece que lhe não agradava nem no nome nem na essência da função legislativa que ainda conservava. Tanto que escreveu:

"Mas se uma das câmaras deve representar os estados, como unidades federativas, óbvio que aí só devem ser tratados assuntos que lhes interessem peculiarmente, como entidades políticas.

Porque a Nação se representa e fala na outra Câmara. Esta, a meu ver, a principal razão pela qual não se deva transformar a Câmara dos Estados num ramo do Poder Legislativo. É que se eles se representam como entidades políticas, raras são as leis que, sob esse caráter, lhes interessa." (15)

Teve Mangabeira como relator-geral do anteprojeto do governo um pendor reformista extraordinário patrocinando e defendendo as teses constitucionais mais avançadas. Porfiou pelo sistema unicameral por entendê-lo o mais apto a fazer as mudanças sociais. Demais, o Senado sempre foi a Casa dos conservadores e na tradição política do Império ali se acastelaram as forças comprometidas com o "status quo", empenhadas em bloquear as aspirações mais civilizadoras e progressistas da época. Daqui não haver porque estranhar no contexto político de suas idéias a sentença de morte do bicameralismo, lavrada pelo insigne constitucionalista, aliás, equivocadamente, de nosso ponto de vista:

"O Senado corresponde a um mundo que desaparece, a um regime social que agoniza. Eis por que nenhuma das novas federações o adotou, com os seus poderes legislativos.

Não ressuscitemos a instituição morta. Ao contrário. Venremo-la no seu passado. Respeitemo-la na sua glória. E, como Renan, no final da *Prière sur l'Acropole* — envolvamo-la, carinhosamente, na mortalha de púrpura, em que dormem os deuses mortos." (16)

Essa inclinação de princípio pelo sistema unicameral por parte do relator do anteprojeto constitucional da Comissão do Itamaraty se cristalizou no art. 20, que dispunha: "O Poder Legislativo será exercido pela Assembléia Nacional, com a sanção do presidente da República".

Quando esse projeto da Comissão Constitucional chegou à Constituinte e passou pelo exame da "Comissão dos 26", o substitutivo elaborado por esta comissão introduziu-lhe consideráveis alterações, sendo que uma das mais importantes consistia precisamente na restauração da dualidade cameral.

com a instituição de dois ramos do Poder Legislativo, agora sob a denominação de Câmara dos Representantes e Câmara dos Estados. A primeira designação, sem dúvida, uma servil cópia da terminologia constitucional norte-americana. Sobre o assunto, informa-nos um publicista:

“Na segunda discussão, as emendas n^{os} 1.948 e 1.949, que mereceram o apoio dos relatores Odilon Braga, Pires Gayoso e Abel Chermont, e foram vitoriosas em plenário, propuseram a mudança de “Câmara dos Representantes” para “Assembléia Nacional” e de “Câmara dos Estados” para “Conselho Federal”, passando este último a ser subordinado ao título especial *Da Coordenação dos Poderes*. Apesar de ter sido rejeitada em segunda discussão, a Emenda n^o 391, do Sr. Acúrcio Torres, que mandava restabelecer as duas denominações da Constituição de 1891 — Câmara dos Deputados e Senado Federal —, na última sessão da discussão das emendas de redação, foram aprovadas as emendas seguintes: — “Em todos os dispositivos em que se lê “Conselho Federal” diga-se “Senado”. Em todos os dispositivos em que se lê “Assembléia Nacional” diga-se “Câmara dos Deputados”. Essas emendas venceram por 87 votos contra 73.” (17)

As críticas ao chamado Conselho Federal, que viria em substituição do Senado Federal, foram extremamente duras. Caiu a denominação, mas muitas das singulares atribuições desse órgão, que contrariava as inspirações do sistema representativo, calcado nas bases clássicas da doutrina liberal, tiveram ingresso nesse novo instituto, dotado do poder de legislar, sem todavia pertencer ao Legislativo. Com efeito, o Senado Federal, nome de última hora, restabelecido numa emenda final de redação entrou, conforme vimos, fora do Capítulo Do Poder Legislativo. Deslocaram-no, na Constituição, para o Capítulo V, intitulado “Da Coordenação dos Poderes”. Na qualidade de instituição coordenadora, tinha ele por incumbência básica “promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência” (art. 88).

As bases desse princípio vitorioso na Constituinte, de coordenar poderes, têm antecedentes doutrinários na Constituição do Império com as instituições do Poder Moderador e do Conselho de Estado. Ressuscitado e transformado, com todo o aparato de novidade ou de técnica providencial para solver conflitos entre poderes, teve o poder coordenador suas origens constitucionais assim resumidas:

“Este capítulo é proveniente da Emenda n^o 1.949, em que atuaram acentuadamente as Bancadas da Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Estado do Rio e os deputados que, na Assembléia Nacional Constituinte afinavam as suas idéias pelas do Ministro Jua-

rez Távora, que foi o principal idealizador do Conselho Federal, nome que teve até o último dia de discussão da redação final da Lei Magna, quando houveram por bem restaurar o nome de Senado Federal.” (18)

Dentre as críticas mais cáusticas e severas ao Conselho Federal, sobressai a do eminente constitucionalista Levi Carneiro, braço forte da assessoria legislativa da ditadura, na primeira fase da Revolução de 1930, e cognominado por Agamenon Magalhães, num debate da Constituinte, de “ordenança-legal do Governo Provisório”, termo que ele repeliu por injurioso, mas que o autor justificou haver empregado para melhor assinalar o vulto da contribuição daquele jurista às instituições nascentes após a queda da Velha República.

Na sessão de 3 de maio de 1934, da Assembléia Nacional Constituinte, Levi Carneiro interveio com vários apartes, durante discurso de Odilon Braga, membro da Comissão Constitucional e um dos mais fervorosos defensores do Conselho Federal. Vejamos os principais reparos e objeções com que, no calor dos debates, o constituinte fluminense verberou o novo órgão:

“Quando V. Ex^a se referiu ao projeto, considerava eu que era aprovado, em primeira discussão, pela Assembléia. Mas V. Ex^a alude ao projeto, incluindo nele as emendas das grandes bancadas, com significativo número de assinaturas. Devo dizer que não conheço esdruxularia maior do que o Conselho Federal, constante do projeto e estimaria que V. Ex^a com toda a sua cultura e experiência prática pudesse justificar a criação extravagante e absurda desse Conselho.

... Nem teórica, nem praticamente se pode conhecer monstruosidade maior. Declaro a V. Ex^a que esse conselho não durará dois anos. Só permanecerá até que o presidente da República lhe mande fechar as portas... V. Ex^a não aponta país algum do mundo onde haja um órgão, que não faz parte do Poder Legislativo, como o Conselho Federal, e que, no entanto, influa decisivamente na elaboração de leis.”

Odilon Braga, mantendo porém o ponto de vista favorável ao conselho, mostrou-se irredutível nesse apoio, e replicou que a Assembléia não tinha o fetichismo pelas formas jurídicas. Era constituída, em sua maioria, de homens em constante contato com as realidades do País e que procuravam resolver-lhe as equações.

Levi Carneiro, todavia, reiterou as objeções:

“Não se compreende que um órgão, que não participa da elaboração legislativa em todos os casos, seja o órgão incumbido de verificar a observância das leis, dos regulamentos e, mais que isso, de aconselhar, na hipótese das leis declaradas inconstitucionais, sejam elas revogadas. Essa é a criação das emendas.”

Depois de dizer que o aparteante não tinha razão, Odilon Braga ponderou que dentro do próprio sistema constitucional de 1891, o presidente participava da elaboração legislativa, embora não fazendo parte do Poder Legislativo".

A resposta de Levi Carneiro:

"V. Ex^a não percebeu bem a minha ponderação. O Conselho Federal não participa sequer da elaboração de um grande número de leis. No entanto, é a esse Conselho Federal, excluído da elaboração de muitas leis, que se dá o encargo de velar pela conformidade dos regulamentos expedidos pelo Executivo com as leis federais, suspendendo-os, e, mais do que isso, de propor a revogação das leis declaradas inconstitucionais."

Numa justificação de voto contrário ao estabelecimento do Conselho Federal, datada em 21 de maio de 1934, o Deputado Pedro Vergara, da Bancada do Rio Grande do Sul, não foi menos acerbo:

"O Conselho Federal, sobre que versa a emenda — encarado como Câmara Legislativa — é uma verdadeira inutilidade, e não passa de um órgão meramente consultivo... Não temos a menor ilusão sobre os resultados práticos desse órgão: ou ele se anulará, desmoralizando-se submisso ao poder pessoal do presidente e nesse caso não terá outro fim do que a desmoralização do novo presidencialismo: ou então será o verdadeiro Poder Executivo da República, anulando a presidência e o ministério... O inciso IV, do citado artigo, confere também ao novo órgão a estranha atribuição de suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário. Aí é que culmina a hipertrofia do conselho: de uma parte, se apodera de uma atribuição legislativa, pois a tanto equivale o poder de suspender a execução, isto é, a validade de uma lei; de outra parte, usurpa a mais valiosa função do Judiciário que é esta de firmar a sua jurisprudência."

NOTAS DE PÉ DE PÁGINA

1—Que a Constituinte estava sendo alvo de muitos ataques inusitados ou que uma tempestade artificial de críticas maldosas buscava lançar o descrédito sobre a magna assembléia, preparando um eventual clima de dissolução, colhe-se claramente das palavras ouvidas em plenário e proferidas por um dos constituintes de mais peso e prestígio naquela Casa, o Deputado Pedro Aleixo. Asseverou ele contra a campanha de desmoralização encetada:

"Estou certo de que fazendo de início essa afirmativa, há de reconhecer o meu direito de acentuar nesta tribuna que, venham de onde vierem os ataques e as agressões, partam desta assembléia ou repontem de fora dela, não se afrouxará o esforço nobilitante em que estamos empenhados para realizar uma obra patriótica, uma obra profundamente nacional (*muito bem!*).

Srs. Constituintes, neste instante, o que temos observado, é a efervescência de uma campanha de desmoralização contra os legítimos representantes do povo (*muito bem!*).

É preciso, porém, salientar que esta campanha de desmoralização, em vez de nos incompatibilizar como o povo que nós eleguemos, tem simplesmente revelado que há por aí afora, o intuito de, sob sedutoras e enganosas invocações de altos interesses da nacionalidade, conseguir-se, obter-se, alcançar-se, atingir-se, a realização de objetivos que não são aqueles pelos quais a Nação está ansiosa (*apoiados*).

... A Assembléia tem sofrido e certamente continuará a sofrer essa campanha, com propósitos, com intuito que talvez seus promotores não tenham a coragem de publicamente manifestá-los (*muito bem!*). Cumprido advertir que a autoridade que possuímos nos adveio de urnas livres, como nunca houve no Brasil (*apoiados*), enquanto a de muitos dos acusadores está sujeita ainda a investigações e contestações". (Discurso do Constituinte mineiro Pedro Aleixo, proferido na sessão de 9 de abril de 1934, da Assembléia Nacional Constituinte, "Anais da Constituinte", vol. n^o 13, págs. 493 a 495).

2—Mozart Lago, in "Declaração de Voto", estampada no "Diário da Assembléia Nacional", edição de 17 de julho de 1934, pág. 5161.

3—Houve, contudo, quem se abalançasse à defesa do Governo Provisório contra as increpações de que buscava exercitar um domínio ilegítimo sobre a Constituinte. Haja vista nesse tocante o que disse o Deputado Prado Kelly perante seus pares durante reunião da Assembléia, em que assomou à tribuna para uma explicação pessoal.

Asseverou o representante da União Progressista Fluminense:

"Excluído, dess'arte, a contingência do critério político, que só poderia ser invocado pelo ilustre depositário do pensamento do Governo, o debate da indicação se vai travar no terreno exclusivo da doutrina, com a liberdade de ação e de crítica reclamada pela própria natureza da medida, e assegurado ao País um admirável exemplo de intransigência com que a Assembléia exercita as suas funções, e do absoluto e louvável alheamento, que o Governo Provisório mantém para com os trabalhos desta Casa, escusando-se de intervir na elaboração da futura Carta, por todos os meios de prestigiosa influência de que dispõe o seu poder e a sua autoridade moral". (Prado Kelly, in *Diário da Assembléia Nacional*, 16 de junho de 1934, pág. 4459).

4—Afonso Arinos de Melo Franco, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", Vol. II, Forense, Rio de Janeiro, 1960, pág. 187.

5—Afonso Arinos de Melo Franco, ob. cit., págs. 186-187.

6—Ronaldo Polem, "Anteprojeto da Constituição de 1934 e os Nossos Dias" in "A Constituinte" n° 04-85 da revista *Constituinte*, dedicado ao tema, pág. 342.

7—Prado Kelly, "Diário da Assembléia Nacional", 16 de junho de 1934, pág. 4459.

8—Na sessão do dia 9 de abril de 1934, da Assembléia Nacional Constituinte, havia um clima tenso em relação aos atrasos na feitura do Código Político. De sorte que, depois de um discurso muito aplaudido do Deputado Pedro Aleixo em defesa do colégio constituinte, o Deputado Carlos Maximiliano, presidente da "Comissão dos 26", falando em plenário, fez, entre outros, os seguintes reparos:

"A sorte desta Assembléia é bem interessante. A bravura que, antigamente, tinha outros horizontes e outras manifestações, quando quer satisfazer-se, atira-se sobre a Assembléia e, esta, em revide, atira-se sobre a "Comissão dos 26". (Riso.)

Que resolvemos nós? — Em obediência à própria Assembléia, que nos determinava que, num prazo exiguo, opinássemos sobre as emendas que ela nos enviava, tratamos de procurar um caminho para atingir a esse desiderato.

O Sr. Medeiros Neto — A reforma em discussão é um complemento da outra.

O Sr. Carlos Maximiliano — Gritaram logo que era um absurdo dividir a matéria em tantos pareceres.

Antes do mais, devo lembrar a V. Ex., Sr. Presidente, é que a base, a tarefa de grande alcance, a tarefa formidável, foi a construção do substitutivo. Era necessário que, colhendo aqui e ali as opiniões, para que a nossa obra fosse o conjunto de todas as aspirações lícitas e justas dos brasileiros, trabalhássemos com afinco no que seria, pelo menos, o arcabouço, mais um pouco do que isso, da Constituição definitiva. Esta obra está lenta.

A "Comissão dos 26", sob temperatura tremenda, cumpriu a sua missão, entregou o código constitucional quase pronto. O que falta é muito pouco, é apenas dar parecer — dar parecer — sobre as emendas apresentadas em segunda discussão. Compreenda-se.

Ao espírito da comissão, que tenho obrigação de traduzir neste recinto, não sorriu, embora lembrada por membros muitos distintos, a idéia de que alguém, quase pronta a obra, a Casa levantada, cheia de beleza, elogiada por todos como muito melhor do que a que viera do Itamaraty, já coberta, faltando os últimos retoques, lhe arrancasse das mãos a glória para entregá-la, pronta, ao País. (Muito bem!)

Diz-se aí — é esse trabalho fragmentado?

Mais, senhores, sempre se trabalhou assim no Brasil; para a Constituição de 1891, para o Código Civil, o Código Comercial, o Código Criminal, houve uma série de pareceres parciais.

O Sr. Vitor Russomano — É a divisão do trabalho.

O Sr. Carlos Maximiliano — O Código Civil foi dividido, não em oito pareceres, mas em 16, e, apesar disso, para evitar as contradições, foi nomeada, afinal, uma comissão de três membros exatamente como se vai fazer agora.

O Sr. Leão Carneiro — Mas depois da votação.

O Sr. Carlos Maximiliano — Com uma circunstância: a divisão em 16 pareceres fora feita inicialmente, o perigo, então, era dez vezes maior do que agora. O substitutivo já está pronto, resta apenas completá-lo, limá-lo, burilá-lo, melhorá-lo. Simplesmente isso — (Anais, vol. 13, págs. 486-487)

9—Afonso Arinos de Melo Franco, "Curso de Direito Constitucional Brasileiro", Vol. II, Forense, Rio de Janeiro, 1960, págs. 191-192.

10—Odilon Braga, Discurso na Constituinte, estampado no *Diário da Assembléia Nacional (Suplemento)*, 9 de maio de 1934, pág. 27.

11—Antonio Marques dos Reis, "Constituição Federal Brasileira de 1934, Rio de Janeiro, 1934, pág. 100.

12—Antonio M. dos Reis, ob. cit., pág. 100.

13—João Mangabeira, "Em torno da Constituição", São Paulo, 1934, págs. 140 a 143.

14—João Mangabeira, ob. cit., pág. 64.

15—João Mangabeira, ob. cit., pág. 61.

16—João Mangabeira, ob. cit., pág. 65.

17—Antonio Marques dos Reis, "Constituição Federal Brasileira de 1934", Rio de Janeiro, 1934, pág. 124.

18—Antonio Marques dos Reis, ob. cit., pág. 187.