

Paulo Bonavides
Paes de Andrade

História Constitucional do Brasil

BRASÍLIA — 1990

O ideólogo da Carta de 37, o Ministro Francisco Campos, procurava justificar o Estado Novo e sua estrutura constitucional: "A transformação operada no mundo pelas grandes revoluções industriais, técnicas e intelectuais mudou o clima político. O conceito político da democracia não era mais adequado aos novos ideais da vida. A liberdade individual e suas garantias não resolviam o problema do homem. Eram ideais negativos, que não garantiam ao indivíduo nenhum bem concreto, seja no domínio econômico, seja no domínio moral, seja no domínio intelectual e político".

Francisco Campos parecia convencido do que afirmava quando se referia às radicais e profundas transformações, entendendo que "o principal problema passava, necessariamente, a ser o de tornar os benefícios dessas transformações e dessas conquistas acessíveis ao maior número possível".

Era, segundo Francisco Campos, a inversão do conceito de democracia, sendo o problema constitucional "não mais o de definir negativamente a esfera da liberdade individual, mas de organizar o poder ao serviço dos novos ideais da vida".

Palavras soltas que não alcançavam os direitos positivos, embora o ideólogo do Estado Novo afirmasse que não se tratava "de uma declaração negativa da liberdade, a qual não dava outro direito ao indivíduo, senão o de não ser incomodado pelo Estado".

O Estado brasileiro, em sua nova concepção, ou seja, o Estado Novo, estava perfeitamente retratado nas palavras do seu próprio ministro da Justiça quando repetia em outros termos as ameaças que voto e liberdade não enchem barriga de ninguém, ao considerar que "o princípio de liberdade não garantiu a ninguém o direito ao trabalho, à educação, à segurança", e que "só o Estado forte pode exercer a arbitragem justa, assegurando a todos o gozo da herança comum da civilização e da cultura".

Apesar dessas situações de autoria do Ministro Francisco Campos, na *Introdução*, que escreveu para o volume "A Constituição de 1937" (Minter, s/data), Francisco Brochado da Rocha defende a ideologia estadonovista, entendendo que assim reestruturado, o Estado brasileiro em sua nova concepção, adapta-se "aos problemas da hora presente", ou seja, da década de 60.

Com a vitória sobre o nazi-fascismo e a pressão popular no sentido de redemocratizar o País, os ideólogos e fundadores do Estado Novo procuraram retificar a própria ideologia da Carta, afastando-a da influência ditatorial e explicando-a sob outro ângulo.

A realidade, porém, não foi suplantada e a ideologia da Constituição de 1937 permaneceu invariável e vinculada à sua origem autoritária.

Em fevereiro de 1945, Getúlio Vargas convoca as eleições, mas acaba afastado do poder em 29 de outubro desse ano.

CAPÍTULO XII

A CONSTITUINTE DE 1946

- 1 — *A fase pré-constituente, a queda do Estado Novo e a convocação de uma assembleia constituinte*
- 2 — *As sessões preparatórias da Assembleia Constituinte*
- 3 — *A instalação da Constituinte e a palavra dos partidos*
- 4 — *A questão do Regimento e o repúdio à Carta fascista de 1937*
- 5 — *Os poderes da Assembleia Constituinte e a vigência da Carta de 1937 no período de transição para o Estado de direito.*
- 6 — *Uma bancada comunista na Constituinte, pela primeira vez, em nossa história constitucional*
- 7 — *As comissões da Assembleia Constituinte*
- 8 — *Os trabalhos da Constituinte e a elaboração do projeto até a promulgação da Constituição*

1 — A fase pré-constituente, a queda do Estado Novo e a convocação de uma assembléia constituinte

Nasceu a Constituinte de 1946 de um movimento nacional de repúdio ao Estado Novo, regime de arbítrio que desde o golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 paralisara a vida constitucional do País, sujeitando a Nação a uma ditadura pessoal de inspiração fascista e totalitária, inconciliável oito anos depois com a sorte da causa aliada na Segunda Grande Guerra Mundial.

Com efeito, a grande contradição política consistia nisto: o Brasil fora aos campos de batalha da Itália com a Força Expedicionária derramar o sangue de seus soldados pela restauração universal dos princípios de liberdade e democracia da Carta do Atlântico e, no entanto, vivia o País internamente debaixo de um sistema de poder que era a negação mesma daqueles princípios, Sem Constituição — a Carta de 1937 nem ao menos fora aplicada! — sem partidos políticos, sem imprensa livre, o País se achava tão fechado em suas fronteiras quanto aqueles cujas ditaduras ele fora combater além-mar.

O processo de redemocratização deflagrou-se em princípio de 1945 com uma entrevista de José Américo de Almeida ao *Correio da Manhã*, na época o jornal mais influente da Capital da República.

Num ato de arrojo rompeu ele o bloqueio da censura, estampando as declarações do célebre revolucionário de 30 e candidato presidencial vítima do golpe de 1937.

A ditadura pudera sufocar o “Manifesto dos Mineiros”, algum tempo antes, mas de último se viu impotente diante do desabafo de opinião, oriundo do sentimento nacional, volvido já, de forma irreprimível, para o restabelecimento das formas constitucionais de governo.

Às vésperas do término da Segunda Grande Guerra Mundial, após o colapso da censura à imprensa, o Governo baixou a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, introduzindo modificações na Carta de 1937 e preparando o terreno para a abertura liberal do sistema autocrático vigente no País. A exposição dos motivos que persuadiram o poder estabelecido a reconciliar-se com a vontade nacional aludia à criação de condições necessárias a que entrasse “em funcionamento o sistema dos órgãos representativos previstos na Constituição”. Denotava já essa consideração, à primeira vista,

o propósito de manter o sistema, embora alterado e acomodado a uma mais elevada quota participativa da cidadania na obra de governo.

Os autores do ato constituinte outorgado justificavam as medidas adotadas e reconheciam que "o processo indireto para a eleição do Presidente da República e do Parlamento não somente retardaria a desejada complementação das instituições, mas também privaria aqueles órgãos de seu principal elemento de força e decisão, que é o mandato notório e inequívoco da vontade popular, obtido por uma forma acessível à compreensão geral e de acordo com a tradição política brasileira".

Dizia também a exposição de fundamentos que naquelas condições era indispensável aos representantes do povo, tanto na esfera federal como na estadual, exercer em toda sua amplitude, a delegação que este lhes conferisse, máxime em vista dos graves sucessos mundiais da hora presente e da participação que neles vinha tendo o Brasil. E assinalava, a seguir, a necessidade da eleição "de um parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição", e que isto supria "com vantagens" o plebiscito de que tratava o artigo 187 da Constituição. Admitia-se nesse ponto que "o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional". A lei constitucional era expedida em consideração às "tendências manifestas da opinião pública brasileira, atentamente consultadas pelo Governo".

Em rigor, naquela ocasião, o propósito da ditadura não ia além de salvar a Carta de 37 e, se possível, por meios constitucionais, manter no poder o então Presidente da República. Não se convocava propriamente uma Constituinte, mas se abria espaço à intervenção ativa do poder constituinte de segundo grau, o poder parlamentar representativo, para reformar a Carta. Com efeito, tudo naquela lei convergia unicamente para emendar, modificar ou reformar a Constituição autoritária, por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados. O empenho continuísta aí patente não passou despercebido a um jurista que comentou a sobredita lei:

"Sentir-se-ia naquela lei a preocupação de não romper o elo com o passado, ou com o regime decorrente da Carta de 1937, visto que se aludira, como vimos, ao "*segundo período presidencial*" e, ainda se falava na *complementação das instituições* existentes. Isso não obstante, para não alarmar a opinião pública e oferecer razões para não pôr em dúvida a intenção do Governo, no que dizia respeito à convocação do Congresso Constituinte, se deixara a este, se conveniente, a prerrogativa de reformar a Constituição.

Houvera, no entanto, a precaução de possibilitar a adoção de qualquer providência protelatória, de acordo com as circunstâncias, pois que somente dentro do prazo de noventa dias, a contar da

data da lei, seria fixado o dia das eleições. Dentro em noventa dias poderia mudar o curso dos acontecimentos." (1)

A abertura da Carta, todavia, mediante a Lei Constitucional nº 9, pusera nas ruas a campanha presidencial, destinada a coroar politicamente a restauração democrática e, com esse empenho, utilizada por todos os movimentos oposicionistas, que tinham por aspiração máxima e imediata derrubar o Estado Novo, eleger democraticamente outro Presidente e promulgar no País uma nova Constituição.

A iniciativa política mais arrojada estava, por conseguinte, com a Oposição, que mantinha os passos do Governo debaixo de vigilância e suspeita, sob o fogo de uma crítica acerba, inflexível e disposta a aluir os alicerces da ditadura.

Mas o Governo logo contra-atacou com medidas dúbias e ambivalentes, que só fizeram exacerbar o estado de ânimo das lideranças oposicionistas em ação. Haja vista nesse tocante o Decreto-Lei nº 8.063, de 10 de outubro de 1945, que, segundo as forças antiditatoriais, tinha por único escopo tumultuar o processo das eleições ao Parlamento e à Presidência da República, pois dispunha sobre o pleito para governadores e assembleias legislativas dos Estados conjuntamente com as de Presidente da República, Conselho Federal e Câmara dos Deputados.

Disponha também o decreto que os interventores e Governadores deveriam outorgar, dentro do prazo de 20 dias, a contar da data da publicação do sobredito diploma, as cartas constitucionais dos Estados respectivos, nos termos do disposto no art. 181 da lei maior de 10 de novembro de 1937.

As correntes liberais e democráticas receberam portanto o novo ato da ditadura como provocação. Foi essa uma das mais importantes causas políticas imediatas da conspiração que redundou na ação militar de 29 de outubro de 1945. Nesse dia, os tanques foram às ruas marcar a queda do Estado Novo. As forças armadas entregaram então o poder ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares. O País buscava reconstitucionalizar-se em bases democráticas, de tal sorte que aquela autoridade presidiu a uma das mais delicadas fases da transição. Exerceu a "ditadura togada", como diziam, pejorativamente os adeptos do governo deposto, até que um presidente eleito pelo povo assumisse o poder.

O País porém continuava a reger-se segundo a Carta de 37, reformada por um processo de legitimidade duvidosa. Dentre as leis constitucionais baixadas pelo novo Presidente no exercício de poderes ditatoriais, merecem referência especial a de número 12, que revogava o art. 177 da Constituição, o qual dava poderes ao Governo para aposentar ou reformar funcionários civis e militares, cujo afastamento se impusesse "a juízo exclusivo do Governo,

no interesse do serviço público ou por conveniência do regime"; a de nº 13, dispondo sobre os poderes constituintes do Parlamento a ser eleito a 2 de dezembro de 1945; a de nº 14, que extinguiu o Tribunal de Segurança Nacional, símbolo da justiça de exceção e da tirania com que a ditadura se empenhava em reprimir as liberdades públicas; a de nº 15, de 26 de novembro de 1945, que dispunha sobre os poderes da Assembléa Constituinte e do Presidente da República; a de nº 16, de 30 de novembro do mesmo ano, revogando o art. 186 da Constituição, o qual declarava em todo o País o estado de emergência e a de nº 18, de 11 de dezembro de 1945, que revogava o parágrafo único do art. 96 da Carta, o qual dava ao Presidente da República a faculdade de submeter novamente ao exame do Parlamento uma lei declarada inconstitucional, sempre que isso fosse, a juízo daquela autoridade, considerado necessário "ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta":

Dessas leis as que mais importavam à elaboração imediata do novo pacto fundamental, eram as de números 13 e 15.

Com efeito, a de nº 13, de 12 de novembro de 1945, determinava que os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal receberiam "poderes ilimitados" a fim de, sessenta dias após as eleições, votar a "Constituição do Brasil".

O Conselho Federal da Carta de 37 passava, por essa lei, a denominar-se Senado Federal. Dispunha também que as duas Casas — Câmara dos Deputados e Senado Federal — promulgada a Constituição, entrariam a funcionar como Poder Legislativo ordinário.

A Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945, reiterou, no artigo 1º, que o Congresso Nacional teria poderes ilimitados para elaborar e promulgar a Constituição do País "ressalvada a legitimidade da eleição do Presidente da República"

Estatuía também que enquanto não se promulgasse a nova Constituição, caberia ao Presidente da República, eleito a 2 de dezembro, simultaneamente com os deputados e senadores, o exercício de todos os poderes de legislatura ordinária, e de administração que coubesse à União, expedindo os atos legislativos que julgasse necessários.

Era, por conseguinte, a manutenção do País sob o regime dos decretos-leis, até a promulgação da Constituição, ficando a Constituinte liberada para o exercício exclusivo da função constituinte, a qual, uma vez encetada, levaria a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a funcionarem em separado para o exercício da legislatura ordinária, ao contrário de 1934, quando o colégio da soberania, completada aquela tarefa, pouco depois se dissolveu.

De conformidade com a Lei Constitucional nº 15, ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral caberia instalar a Assembléa Constituinte e presidir à sessão seguinte para a eleição do respectivo presidente.

2 — As sessões-preparatórias da Assembléa Constituinte

A primeira sessão preparatória da terceira Constituinte republicana ocorreu no dia 1º de fevereiro de 1946, sob a presidência do Ministro Valdemar Falcão, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, no Palácio Tiradentes, edifício da Câmara dos Deputados.

Às 14 horas, o Presidente do TSE declarou aberta a sessão de instalação dos trabalhos preparatórios da sobredita Assembléa. Assinalou que o fazia na qualidade de Presidente daquele Tribunal, depois que os juizes e tribunais eleitorais haviam cumprido "a árdua tarefa de assegurar os direitos de todos os cidadãos e de proclamá-los mediante um pleito livre, honesto e disputado, como foi o processo eleitoral de 2 de dezembro último".

Prosseguindo, disse adiante: "Ontem empossou-se o Presidente eleito da República. Hoje começam a reunir-se os representantes da Nação nesta magna Assembléa, para cumprir a tarefa grandiosa de recompor em moldes democráticos o País e dar-lhe a Carta Constitucional condigna aos destinos do povo brasileiro". A seguir, Valdemar Falcão se reportou à limpeza do pleito; à lisura com que se houve a magistratura no cumprimento dos deveres que lhe foram atribuídos:

"Na qualidade de chefe da Justiça Eleitoral do Brasil, posso afirmar que não recebi manifestação alguma de crítica, de acusação, de insatisfação, ante o papel desempenhado pelos Juizes e Tribunais Regionais dos Estados. É, por conseguinte, legítima a alegria que me invade a alma neste instante."(?)

O primeiro constituinte a manifestar-se, após a fala do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, foi o representante comunista, Deputado Maurício Grabois. Levantou uma questão de ordem, julgada por ele mesmo de grande importância para a Assembléa então instalada: a da soberania da própria Constituinte em face das normas regimentais que lhe foram outorgadas pelo Decreto-Lei nº 8.708, baseado "na Carta caduca e parafascista de 10 de novembro de 1937".

A seguir, apresentou proposta que continha um Projeto de Normas Regimentais dos Trabalhos Iniciais da Assembléa Constituinte. Vinha essa Proposta acompanhada de várias considerações justificativas, numa das quais se dizia que era tradição das Constituintes de 1823 e 1891 os próprios constituintes redigirem o Regimento Interno e terem os seus trabalhos dirigidos, desde o primeiro dia, por um Presidente egresso de suas próprias fileiras.

Diante do exposto, propunha que se suspendesse por 15 minutos aquela sessão para reabrir-se sob a presidência do mais velho dos diplomados. E

também que se pusesse em discussão o Projeto apresentado, subscrito pelos seguintes constituintes, membros do Partido Comunista, já de volta à legalidade após a queda do Estado Novo: Luís Carlos Prestes, Maurício Grabois, João Amazonas, Milton Cayres de Brito, Jorge Amado, José Maria Crispim, Alcides Rodrigues Sabeñça, Agostinho Dias de Oliveira, Carlos Marighella, Gregório Bezerra e Oswaldo Pacheco da Silva.

Acolhida a proposta, o Presidente asseverou que o assunto seria oportunamente objeto de discussão e deliberação. Declarou que passaria a receber os diplomas, porquanto esta se lhe afigurava a parte inicial para validação ou homologação dos mandatos legislativos de todos os representantes ali congregados.

Levantando a seguir uma questão de ordem pertinente ao recebimento de diplomas, o Deputado Café Filho, depois de invocar o apoio das emendas números 9, 13 e 15 à Carta de 37 — as duas últimas já do “ditador Linhares”, conforme expressão por ele mesmo usada — lembrou que a data de instalação da Assembléia Constituinte, “ou melhor, das Câmaras, de Deputados e Senadores, funcionando com poderes constituintes”, deveria ocorrer sessenta dias após às eleições. Ponderou portanto:

“Estamos, justamente hoje, a sessenta dias do pleito. E V. Ex^a, membro da Justiça Eleitoral, iniciando os trabalhos constituintes, declara que se vai realizar uma sessão preparatória! Penso, entretanto, Sr. Presidente, que estamos em plena sessão de instalação dos trabalhos, e não ser que consideremos, desde agora, revogadas a Constituição de 1937 e suas emendas. Se ainda vigora a Constituição de 1937, com as referidas emendas, a data da instalação da Constituinte é exatamente a de hoje. Se se pretende instalar, não é possível, ao mesmo tempo e dentro da mesma data, realizar aquilo que é preparatório dessa instalação.

O Regimento decretado pelo Poder Executivo fixou normas para os nossos trabalhos, mas nessas normas foi admitido que o Presidente do Tribunal Eleitoral, acompanhado de um funcionário da Câmara dos Deputados, se constituísse em poder de reconhecimento de diplomas, procedesse a seu exame e, até, à sua remessa ao Tribunal Eleitoral.”⁽³⁾

Ao combater e recusar o precedente havido na Constituinte que fez a Constituição de 1934, declarou Café Filho que naquela ocasião a presença do Presidente do Tribunal Eleitoral ocorrera na fase preparatória das sessões e que ele comparecera ali tão-somente para organizar os trabalhos de recebimento de diplomas, até a eleição da Mesa, ao passo que agora não, seu comparecimento se dava na data mesma da instalação da Assembléia.

Estranhou e perguntou à Assembléia se deveria ser permitida, naquela data, a presença na Casa de “um corpo estranho”, posto que ressaltava

tratar-se de um ilustre e digno representante do Poder Judiciário, mas que não havia recebido, como eles, constituintes, um mandato do povo.

Asseverou, em seguida, depois de anunciar que iria apresentar também uma indicação:

“Aqui nos encontramos no dia da instalação da Constituinte. De hoje por diante, somos membros de uma Assembléia que se acha instalada e, no entanto, ainda não prestamos compromisso! Estamos funcionando como assembléia constituinte sem essa formalidade, e se pretende inaugurar, hoje, um período preparatório que ninguém sabe quando terminará, porque terá passado o momento da instalação, a não ser que aceitamos a data que deixou o Itamaraty, na sua programação de festas de posse do Sr. Presidente da República.”⁽⁴⁾

A resposta ao Deputado Café Filho e aos membros da bancada comunista que se haviam reportado ao espírito e ânimo dos constituintes de 1891, veio do Presidente Valdemar Falcão, vazada do seguinte teor:

“Aqui estou, como tive ensejo de dizer, ao declarar aberta a sessão, na qualidade de presidente do Superior Tribunal Eleitoral, mero intermediário entre os Tribunais Regionais que proclamaram eleitos os candidatos, Deputados e Senadores, aqui reunidos e portadores dos respectivos diplomas e a própria Assembléia Constituinte, já na plenitude de suas prerrogativas.

Data venia do nobre orador, a questão de ordem levantada por Sua Excelência será, oportunamente, objeto de deliberação, quando a Assembléia já não tiver na presidência um elemento do Poder Judiciário que, como afirmou o nobre Deputado, seria o corpo estranho na mesma, mas, sim, o seu Presidente eleito; vale dizer o mandatário, o depositário da confiança de sua maioria.

Quer me parecer que, dentro do regime democrático outra não poderá ser a solução.

Tomando em consideração a questão de ordem, eu a adio, pois, para ser objeto de deliberação quando a Assembléia houver procedido à eleição do seu Presidente. (*Palmas.*)⁽⁵⁾

A seguir, a bancada comunista tornou a manifestar-se, com veemência, contra o fato de estar presidindo aos trabalhos da sessão o Ministro Valdemar Falcão, a quem o Deputado Carlos Marighella fez em vão, e contra manifestações de apoio vindas do plenário, um apelo em forma de protesto no sentido de que cedesse a direção dos trabalhos a um dos constituintes presentes, o mais velho, por ser esta “a única atitude democrática”. Reconhecia na pessoa do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral “muitos títulos ilustres”,

mas que ele nada tinha que ver com a Assembléa Constituinte, porquanto não fora eleito para esse colégio.

A entrega de diplomas se fez, em seguida, com o Secretário-Geral procedendo à chamada pela ordem de Estados, Distrito Federal e Território do Acre. Concluído o recebimento de diplomas o Presidente convocou uma segunda sessão preparatória para o dia 4 de fevereiro, à mesma hora e no mesmo local daquela que acabara de levantar.

Celebrada na data fixada, a segunda sessão preparatória transcorreu sem tumulto, ao contrário da primeira. O Deputado Café Filho ocupou-se, como primeiro orador da sessão, das omissões regimentais, inclusive aquelas que não deixavam claro por qual Estado o Sr. Getúlio Vargas exerceria o seu mandato de Senador, se por São Paulo ou Rio Grande do Sul. Depois de criticar a lei interna outorgada e as dificuldades que já criara, disse aquele constituinte:

“Tenho os ouvidos acostumados a ouvir censuras e elogios, como sucedeu na sessão anterior quando apoiei uma indicação da bancada comunista, que considerei acertada, porque, em defesa da soberania da Assembléa, impugnava o Regimento outorgado pelo Executivo. Pois bem, Sr. Presidente: é ainda agora, em defesa da Constituinte, que reclamo ordem nos trabalhos, a fim de que não se prejudique essa soberania, porque é urgente dar solução aos casos políticos. Sem isto, não é possível prestigiar este corpo legislativo, que terá de dar à Nação uma Constituição democrática à altura de suas necessidades.” (6)

Na parte do expediente, o Presidente Valdemar Falcão anunciou haver sido enviada à Mesa a seguinte declaração do ex-ditador e ex-Presidente da República Getúlio Vargas:

“Exmº Sr. Ministro Valdemar Falcão. DD. Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e das Sessões preparatórias do Parlamento Nacional:

Na conformidade do decreto-lei recentemente assinado, solicito a V. Exª levar ao conhecimento do Parlamento Nacional que optarei pelo mandato de Senador Federal, reservando-me o direito de escolha do Estado, por ocasião de minha posse, ainda conforme permite aquele decreto-lei.

Reitero a V. Exª os protestos de elevada estima e distinta consideração. — Getúlio Vargas.”

A Declaração trazia a firma de Vargas reconhecida em cartório no Rio de Janeiro em 30 de janeiro de 1946.

Depois de lida a relação dos suplentes diplomados, o Presidente declarou haver recebido um requerimento do Deputado Café Filho vazado nos seguintes termos:

“Requeiro que o Congresso, antes de eleitos os membros da Mesa, adote, provisoriamente, o regimento da Assembléa Constituinte de 1933, a fim de ser observado até a aprovação definitiva do que tiver de servir aos trabalhos da Assembléa Nacional Constituinte.”

Invocando o Decreto-Lei nº 8.708, de 17 de janeiro de 1946, exarado ainda pelo Governo Linhares, o qual dispunha que enquanto a Assembléa não votasse o seu Regimento, seriam regulados os seus trabalhos, em tudo quanto não contrariasse a Carta Constitucional e a Legislação Eleitoral vigentes, pelo Regimento adotado pela Assembléa Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 16 de julho de 1934, o Ministro Valdemar Falcão declarou que naquelas condições, na qualidade de Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, lhe cumpria tão-somente executar em tal etapa os preceitos que regulavam provisoriamente os trabalhos daquela Assembléa. Em razão disso, asseverou, não poderia submeter à discussão o requerimento, nem fazê-lo objeto de deliberação imediata naquela sessão, reservando essa formalidade para quando fosse eleito o Presidente da Assembléa.

O ato seguinte foi a eleição do Presidente da Assembléa Constituinte, por força de disposição regimental. Feita a chamada dos constituintes e levada a cabo a votação, o Presidente, depois de afirmar que haviam votado 229 senhores congressistas, anunciou os resultados da apuração, tendo cabido 200 votos ao Senador Fernando de Melo Viana, 15 votos ao Senador Luís Carlos Prestes, 3 votos a Henrique Novais e 1 voto respectivamente aos Constituintes Nereu Ramos, Novais Filho, Antonio Bittencourt Azambuja e Cícero Vasconcelos. Registraram-se 5 envelopes sem cédula e duas cédulas em branco.

Debaixo de palmas prolongadas do Plenário, o Ministro do TSE proclamou eleito o Senador Melo Viana Presidente da Assembléa Constituinte.

Em seguida, o Deputado mineiro José Maria Alkmin fez uma saudação ao Presidente e a todos os membros do Tribunal Superior Eleitoral, bem como a todos os componentes dos Tribunais Regionais “pela abnegação e denodo com que deram cumprimento a sua árdua missão”. Disse também: “Daqui por diante começa a nossa atuação como Deputados e Senadores, reunidos em Assembléa Constituinte para dar à Nação, que tanto a reclamava, a Carta Política que norteará seus destinos”.

Ao término daquela sessão preparatória final foram proferidas pelo Ministro Valdemar Falcão palavras de agradecimento à homenagem rendida ao Poder Judiciário do Brasil. Declarou então que de maneira límpida, serena e irretorquível a vontade da Nação brasileira se exprimira no memorável pleito de 2 de dezembro e todos os cidadãos haviam podido livremente e sem nenhum constrangimento “exercer o sagrado direito do voto”.

3 — A instalação da Constituinte e a palavra dos partidos

A instalação oficial da Assembléa Constituinte de 1946 foi precedida, conforme vimos, de duas sessões preparatórias sob a direção do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Valdemar Falcão.

Com relação a esse momento inicial, disse o Constituinte Nereu Ramos, líder da maioria:

“Aquelas duas sessões eram complementares de missão que se havia confiado, acertadamente, ao Poder Judiciário.

Vinha de longe o clamor contra reconhecimentos políticos feitos por assembléas políticas e a Nação inteira exigia que a Justiça Eleitoral avocasse essa atribuição, para que o reconhecimento tivesse autoridade incontrastável. Daí, confiar-se a essa Justiça especial a direção do processo eleitoral, como a verificação das formalidades extrínsecas dos diplomas expedidos aos futuros representantes do povo.

Verificada a liquidez dos diplomas apresentados, mandava a lei, então em vigor, que o Presidente do Superior Tribunal Eleitoral, na derradeira etapa do desdobramento de suas atividades judiciário-eleitoral, procedesse à eleição do Presidente da Constituinte, e esta se afetuou de acordo com o texto legal. O Presidente eleito recebeu votação quase unânime da Assembléa.” (7)

Compunha-se a Constituinte na data de sua instalação de 238 membros, assim distribuídos, em termos quantitativos: 2 do Acre, 4 do Amazonas, 10 do Pará, 10 do Ceará, 9 do Rio Grande do Norte, 7 da Paraíba, 19 de Pernambuco, 8 de Alagoas, 6 de Sergipe, 11 da Bahia, 9 do Espírito Santo, 19 do Distrito Federal, 19 do Rio de Janeiro, 36 de Minas Gerais, 23 de São Paulo, 8 de Goiás, 6 de Mato Grosso, 9 do Paraná, 8 de Santa Catarina e 15 do Rio Grande do Sul. (8)

A sessão solene inaugural transcorreu sob a presidência do representante mineiro Melo Viana, eleito pelo voto de todas as bancadas, exceto a do Partido Comunista. Ocorreu no dia 5 de fevereiro de 1946. Só o Presidente havia sido eleito durante as sessões preparatórias, razão por que ele convidou a completarem a Mesa, provisoriamente, os Constituintes: Senador Novais Filho, Deputado Acúrcio Torres, Senador Ferreira de Sousa e Deputado Rui de Almeida. Serviu de secretário o Deputado Acúrcio Torres que, em seguida à abertura dos trabalhos, procedeu à chamada dos constituintes por determinação do Presidente da Assembléa.

Consta da ata que a sessão magna teve a presença festiva de delegações e representações de vários países amigos:

“O SR. PRESIDENTE — Senhores! Iniciar-se-á pelo Presidente a solenidade do compromisso, pelo que faço a seguinte declaração:

Prometo guardar a Constituição Federal que for adotada, desempenhar fiel e legalmente o mandato que me for confiado e sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil. (Palmas.)

A seguir todos os Srs. Constituintes presentes, de pé, declaram, “Assim prometo.” (9)

Proferiu o Presidente da Constituinte o discurso solene da sessão. Fizeram ainda uso da palavra, a seguir, os Constituintes Luís Carlos Prestes, pelo Partido Comunista do Brasil, Otávio Mangabeira, pela UDN (União Democrática Nacional), Nereu Ramos pelo PSD (Partido Social Democrático), e Gurgel do Amaral Valente, pelo PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).

O discurso do Presidente Melo Viana, demasiado retórico, forcejou por desvincular as forças políticas de “traços ideológicos frangíveis como a luz”, forças conjugadas “por vínculos de patriotismo e de santo desejo de bem servir”. Fez um compromisso de fé no Estado liberal ao asseverar: “Contra elas como contra a obra cristã, se virão esbater impotentes os inimigos das liberdades individuais, sob quaisquer que sejam os aspectos que se nos antolhem, sob quaisquer satânicos disfarces com que se nos pretendam defrontar e se encobrir”.

Depois de exorcizar “o totalitarismo abominável de múltiplos disfarces”, o Presidente da Constituinte de 1946, membro das correntes políticas que vinham do apoio ao Estado Novo e à obra de Governo de Getúlio Vargas durante a ditadura, mal dissimulava o cunho reacionário de suas idéias e conceitos, ao mitigá-los com fugazes e esparsas alusões “à definitiva construção de uma sociedade de paz, de liberdade e de justiça social”.

Reportou-se com mais frequência a teses de combate a “um nacionalismo exagerado, estreito e egoísta”, precisamente numa época em que os órgãos da opinião genuinamente patriótica faziam uma guerra de independência contra o domínio opressivo dos “trustes”, usando a linguagem de então, contra aquelas que eram as forças mais poderosas do capitalismo internacional da época e a que sucederam, no contexto empresarial de nosso tempo, as chamadas “multinacionais”.

A seguir, Melo Viana fez uma abreviada exposição dos momentos culminantes de nossa história constitucional, partindo da Constituinte de 1823, passando pelas Assembléas de 1890 e 1933, até defrontar-se com “os Constituintes de 2 de fevereiro de 1946.” (10)

Rematou, rendendo homenagem às Forças Armadas:

“Levantando esta memorável sessão, por declarar instalados os trabalhos para que fomos convocados pela soberania nacional, peço vênica, para, como remate, prestar homenagem às bravas forças brasileiras de terra, de ar e mar, que preservando seu patrimônio de glórias, afrontaram as balas mortíferas dos inimigos do Direito, das hordas selvagens, de execranda lembrança, e, dormindo sono sereno e dignificante no campo santo de Pistóia, banharam com seu precioso sangue o solo europeu, para que, mais uma vez, a civilização cristã houvesse de sobreviver, contida com a indômita energia de seus peitos a barbaria nas investidas frustradas contra as liberdades!”. Estas últimas palavras foram proferidas debaixo de prolongados aplausos.⁽¹¹⁾

Não estavam previstos outros discursos. Mas tendo o líder do Partido Comunista do Brasil, Senador Luís Carlos Prestes pedido a palavra pela ordem, o Presidente da Constituinte concedeu-lha, depois de advertir do adiantado da hora e de convocar para o mesmo dia uma nova reunião.

Sob aplausos, o Sr. Luís Carlos Prestes declarou:

“Sr. Presidente, pedi a palavra para fazer uma saudação especial da bancada comunista ao ilustre Presidente desta Casa, Sr. Doutor Melo Viana.

Somos insuspeitos para formular esta saudação. Não votamos no nome de S. Ex^a para a Presidência desta Casa. Estamos prontos, como Constituintes, a colaborar com a Mesa na boa ordem dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, certos de que o Dr. Melo Viana, representante do povo mineiro, saberá, no exercício de sua alta função, mostrar o mesmo espírito liberal e democrático que impera na terra de Tiradentes. (*Muito bem! Palmas.*)

Sr. Presidente, permita-me estranhemos ainda, em nossa insistente luta pela soberania da Assembléia Constituinte, a maneira por que foi convocada esta Sessão de instalação.

Lutamos e lutaremos, persistentes e intransigentes, pela soberania da Assembléia Constituinte (*aplausos nas galerias*), desta que hoje foi convocada, não pela vontade dos constituintes, mas pela vontade festiva talvez do Itamaraty.

Sr. Presidente, ilustres representantes da Nação, o Partido Comunista do Brasil, em nome do qual, ou em nome de cuja bancada nesta Casa, tenho a satisfação de vos dirigir a palavra, precisa dizer alguma coisa sobre sua atitude nesta Assembléia Constituinte, e quer fazê-lo em face das delegações estrangeiras, que honraram o nosso povo com a sua presença, quando da passagem do Governo e da

instalação em nossa Pátria de uma nova democracia. (*Muito bem! Palmas.*)

O Partido Comunista do Brasil, durante anos, foi caluniado, seus membros foram difamados e sofreram física e moralmente. Somente há poucos meses, dez no máximo, dispõem os comunistas em nosso País de liberdade de imprensa, de direito de reunião e de associação política, inclusive para seu partido. E foram esses dez meses que nos permitiram dizer alguma coisa e provar quanto eram falsas as calúnias e as infâmias contra nós assacadas.” (*Palmas nas galerias.*)⁽¹²⁾

Rememorando os obstáculos criados à ação política dos comunistas durante a clandestinidade, o senador do PCB prosseguiu, esclarecendo e definindo a posição de seu partido com base em fatos históricos: “Em 1942, quando o Partido ainda se achava perseguido, com seus líderes presos, muitos sofrendo os vexames e as torturas de uma política de assassinos, os comunistas foram os primeiros a levantar a bandeira da união nacional em torno do Governo. Esqueceram ressentimentos pessoais, sofrimentos e sangue de sua própria carne, afastando todas as paixões subalternas para lutar pela união nacional em torno do Governo do Sr. Getúlio Vargas que, ainda naquela época, perseguia o Partido Comunista, que continuava ilegal”.⁽¹³⁾

A seguir, reportou-se ao empenho e participação e apoio dos comunistas à entrada do Brasil na guerra contra o fascismo e à preparação da “gloriosa Força Expedicionária, que seguiu para a Itália”. Rendeu assim homenagem aos mortos daquela campanha. Reconheceu que Vargas, desde o princípio de 1945, buscava fazer concessões ao povo no caminho da democracia, ao mesmo passo que declarou estarem os comunistas “prontos a apoiar o governo do General Dutra, bem como mobilizar as massas que aceitavam a direção dele e apoiar “os atos honestos e sinceramente democráticos” do Governo.”⁽¹⁴⁾

Numa breve alocução, ocupou em seguida a tribuna o Constituinte baiano Otávio Mangabeira, em nome da oposição democrática. Disse ele com um sentimento de vivo entusiasmo:

“Não é sem uma profunda comoção, não é sem júbilo cívico verdadeiramente indescritível, que os que nunca cessamos de bradar contra a supressão, no País, da representação nacional, vemos, hoje, a Nação restaurada na posse de si mesma.

É tão lógico em seus fundamentos o governo do povo pelo povo; são tão contrários à dignidade, ao decoro, à própria vida orgânica das nações, os sistemas ou os regimes em que a autoridade não provenha do voto popular (*palmas*), que hão de ser sempre

baldados — e não de ser sempre malditos — os golpes com que se tente pôr abaixo os regimes ou sistemas, só eles toleráveis, por isso mesmo só eles imorredouros, eternos, em que ninguém pode exercer o governo senão por força de um mandato expresso dos seus concidadãos.” (*Muito bem!*)⁽¹⁵⁾

Depois de saudar as nações ali presentes, na pessoa de seus delegados e de cujos esforços no cenário internacional deveriam advir, dizia ele, melhores dias para o gênero humano, maior fraternidade entre as nações e maior justiça entre os homens, uma vez se pudesse proclamar que já não havia ditaduras à face do planeta, Mangabeira, debaixo de aclamações, estendeu a saudação ao “Parlamento renascido” e assim se exprimiu: ...“saúdo, neste Parlamento renascido, e, acredito, refluorescente, as altas e venerandas tradições das instituições parlamentares, no Brasil e no mundo”.

Nesse memorável improviso, o velho liberal baiano teve para a Constituinte estas palavras de esperança:

“Que, acima das diferenças partidárias, por que nos encontramos separados, aqui nos reúna, a todos, Senhores Constituintes, como se fôssemos um só partido, para não dizer um só homem, a decisão em que nos mantenhemos, de zelar, a todo o transe, a honra desta Assembléia, a sua autoridade, o seu prestígio, tornando-a digna, a todos os títulos, da estima da Nação, pela ordem dos seus trabalhos, pela nobreza e pela compostura das suas atitudes (*muito bem!*), pelo acerto dos seus atos, pelo fiel cumprimento que dê ao seu destino, elaborando, no devido tempo, e com a audiência de todos os que possam contribuir para o exame da matéria, uma Carta política sincera e visceralmente democrática, à altura por conseguinte dos dias que vivemos, e que faça honra à cultura, ao civismo, e, sobretudo, ao bom senso, da atual geração brasileira.” (*Palmas.*)⁽¹⁶⁾

Depois da manifestação de apoio e confiança que Otávio Mangabeira rendeu aos trabalhos da Constituinte, pediu a palavra, pela ordem, o líder do Partido Social Democrático, Sr. Nereu Ramos, o qual falou em nome da organização majoritária, exprimindo-se num tom conciliatório. Depois de dizer breves palavras, repassadas de conceitos de fraternidade e justiça social, Nereu Ramos assim rematou sua saudação à Assembléia Constituinte:

“Trago a palavra de saudação do meu Partido aos Congressistas de todas as correntes (*muito bem!*), que aqui se reúnem para a obra de organização constitucional do País.

Todos os que aqui se encontram penetrados dos mesmos sentimentos patrióticos, acabam de prestar compromisso de servir ao País com independência, com elevação de propósitos, inspirados uni-

camente na grandeza e nos destinos de nossa Pátria. (*Muito bem! Muito bem! Palmas.*)⁽¹⁷⁾

Até à realização da sessão solene do dia 5, o problema da composição da Mesa ainda não se achava resolvido. Estava eleito apenas o Presidente e uma questão nova, até certo ponto inesperada, ia suscitar acalorados debates no Plenário da Assembléia, numa primeira medição de forças das correntes políticas ali representadas: a questão regimental.

4 — A questão do Regimento e o repúdio à Carta fascista de 1937

As primeiras questões que agitaram a Assembléia Constituinte, provocando ali acesos debates na ocasião em que principiava ela a funcionar, foram a do Regimento e a dos limites de competência daquele poder de representação da vontade nacional.

Ambas as questões se tornaram intimamente conexas por fundamentos ou razões que adiante exporemos. Não foram aliás um problema peculiar tão-somente àquela Constituinte, pois com elas já se haviam familiarizado os membros de outros colégios soberanos congregados no País desde o Império — a Constituinte de 1823 — e durante a República, as Constituintes de 1890 e 1933.⁽¹⁸⁾

Com efeito, eleita a Constituinte — mas ainda por reunir-se — o Governo de transição, estabelecido por obra do golpe de Estado de 29 de outubro de 1945, baixou a 17 de janeiro de 1946 um Decreto-Lei, o de nº 8.708, expedindo as normas regimentais consideradas necessárias à instalação da Assembléia Constituinte.

Fundava o Presidente da República o seu ato em atribuição que lhe conferia o art. 180 da Constituição, levando em conta também o art. 4º da Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945.

O art. 180, em que se louvava o decreto presidencial, era o da Carta de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, ao implantar a ditadura do Estado Novo, mediante um golpe de Estado.

Medula dos poderes ditatoriais do regime deposto e que veio a ser mantido ainda em plena vigência após a queda do sistema autocrático de 37, o malsinado art. 180 rezava:

“Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.”

O art. 4º da Lei Constitucional nº 15, instituía:

“Ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral incumbe instalar a Assembléa Constituinte e presidir à sessão seguinte, para a eleição do Presidente da Assembléa que lhe dirigirá os trabalhos.”

O Decreto de 17 de janeiro de 1946 equivalia à outorga de um Regimento à Constituinte, pois dispunha já no seu art. 1º que a instalação da Assembléa Constituinte seria realizada dentro de normas especificadas e determinadas nos artigos subseqüentes, as quais regeriam suas primeiras sessões, até que a mesma Assembléa deliberasse sobre o Regimento. Eram normas que vinham de cima para baixo, expedidas por um dos três Poderes da organização estatal que não o Legislativo, e mais grave ainda para os escrúpulos de soberania de um órgão de poderes ilimitados, como é e deve ser sempre, pelos menos, em tese, toda Assembléa Constituinte, por se tratar de um Executivo, que não era governo “de jure”, mas de fato; em suma, uma ditadura encabeçada pelo Chefe do Poder Judiciário, o Ministro Linhares, guindado às funções presidenciais por obra do golpe de Estado de 29 de outubro de 1945.

Não menos estranho no controvertido decreto-lei era o seu art. 2º, que estabelecia um vínculo de sujeição regimental da Constituição à Carta de 37, repudiada por todas as correntes da opinião democrática.

“Enquanto a Assembléa não votar o seu Regimento, serão regulados os seus trabalhos, em tudo quanto não contrariar a Carta Constitucional e a legislação eleitoral vigentes, pelo Regimento adotado pela Assembléa Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Federal de 16 de julho de 1934.”

Para efeito de desempenho regimental, fazia-se subsidiário da Carta de 1937 o Regimento adotado com toda a legitimidade pelos constituintes de 1933/34.

Era a segunda punhalada na Constituinte, antes mesmo que ela se reunisse: a primeira, a outorga ditatorial do Regimento; a segunda, o laço de sujeição do Regimento outorgado à Constituição de 1937; um escárnio aos poderes legítimos do colégio constituinte.

A resistência explodiu em plenário nas primeiras sessões em que se levantou a questão pela voz dos representantes comunistas. É de toda a justiça ressaltar pois que nesse ponto eles estiveram entre os que mais energicamente propugnaram os poderes completos, ilimitados e soberanos daquela Assembléa.

O Deputado Carlos Marighella propôs, por exemplo, como questão de ordem, em nome da bancada comunista, durante a sessão de 6 de fevereiro de 1946, que antes de passar à eleição dos membros da Mesa — até então para reger os trabalhos só o Presidente da Constituinte fora eleito — se deliberasse sobre o Regimento Interno, assinalando a dúvida e a perplexidade diante do Regimento baixado pelo Decreto-Lei nº 8.708. A Casa feria que escolher: ou ficava com o instrumento da ditadura ou elaboraria a sua própria

lei interna por uma Comissão em que estivessem representados todos os partidos.

Disse, em seguida, representante do Partido Comunista:

“Sabemos que, até agora, os trabalhos tem sido conduzidos de tal forma que, desde o princípio, as medidas apresentadas à Mesa no sentido de garantir a soberania da Assembléa Nacional Constituinte, colocando-a no seu verdadeiro rumo, mediante um Regimento Interno que lhe assegure a devida autoridade, vêm sendo esquecidas, adiadas, impondo-se-nos o Regimento baixado pelo Decreto-Lei nº 8.708 e processando-se portanto os trabalhos independentemente de nossa vontade e à nossa revelia.

O sistema democrático impõe que se submeta ao voto e à apreciação dos nobres representantes as propostas que sejam apresentadas. Definamo-nos, de uma vez por todas, pelas normas estabelecidas no Decreto-Lei nº 8.708; imposto à Assembléa, ou por um Regimento que parta de nós mesmos”. (19)

Depois de outras considerações e de assinalar que defendia uma questão de princípios, não podendo dobrar-se à Carta fascista de 1937, o Deputado Marighella concluiu:

“Sr. presidente, já que solicitei urgência para a indicação apresentada pela bancada comunista, peço seja tomado na devida consideração o seguinte requerimento:

“Requeremos urgência para discussão e votação do requerimento sobre o Regimento Interno e que se encontra sobre a Mesa, apresentado pela bancada comunista.

Sala das Sessões, 6 de fevereiro de 1946. — Luís Carlos Prestes, Jorge Amado, Gregório Bezerra” e demais representantes componentes.

Espero que este requerimento de urgência seja atendido. (*Muito bem! Palmas.*)”

A resposta do Presidente Melo Viana foi imediata, justificando a prioridade concedida à constituição da Mesa, mas sem afastar o caráter urgente de legitimidade regimental nos trabalhos da Casa, deveras atingidos com a utilização de uma lei interna outorgada por um poder estranho, mediante decreto-lei e que determinava de certo modo obediência às regras da Carta autoritária de 1937. Com o propósito de sanar esse quadro Melo disse:

“Srs. Constituintes, empossei-me ontem na presidência desta Casa.

Em todas as Assembléas, a primeira providência é sempre a constituição da Mesa. Já havia, por inspiração própria, deliberado nomear, hoje, a comissão que vai elaborar o projeto de Regimento Interno. Seria o seu primeiro ato. Os ilustres companheiros e colegas, porém,

antecipadamente ao meu intento e, em sua proposta, incluíram sugestões que eu não faria por mim mesmo, preferindo aguardar a manifestação da Constituinte. Foi o motivo por que deixei de proceder a essa nomeação.

Somente agora chegou-me às mãos o requerimento de urgência que não havia sido formulado quando da proposta anteriormente enviada à Mesa.

Além disso, a Mesa não poderia inverter a ordem natural dos trabalhos, que é a sua constituição.

Recebendo agora o requerimento de urgência, vou submetê-lo à votação. Pretendia tratar a constituição da Mesa e, em seguida, submeter à discussão o requerimento do Senhor Café Filho. Finalmente, ofereceria à consideração da Casa a proposta do Partido Comunista, uma vez que se trata de assunto diferente.” (20)

Renovado, porém, o debate sobre a matéria regimental em pauta, intervieram vários oradores, tendo o líder Nereu Ramos, a certa altura, se pronunciado em favor da conservação e legalidade do Regimento contido no Decreto-Lei nº 8.708, debaixo do qual a Constituinte já processara vários atos indispensáveis ao seu funcionamento, até aquela ocasião. Disse, pois, o líder do PSD:

“O Presidente eleito recebeu votação quase unânime da Assembléia. O voto da Câmara, elegendo-o na conformidade do Regimento provisório em vigor, importou, implicitamente, na aprovação do Regimento Interno (*Muito bem! Palmas*)... Ao baixar o decreto tão malsinado por alguns dos nossos distintos colegas, o Poder Executivo respeitou a soberania da Assembléia, tanto que lhe reservou o direito de elaborar o Regimento definitivo, determinando, ainda, que o aludido decreto vigorasse enquanto a Assembléia não decidisse em contrário.” (21)

Durante essa exposição do líder Nereu Ramos houve apartes de Luís Carlos Prestes e Jorge Amado, este último declarando que a soberania da Assembléia não havia sido respeitada, porquanto não lhe fora proporcionado decidir o contrário. Mas Nereu Ramos assim se houve na mesma linha de argumentação:

“A Assembléia aqui está, precisamente, para deliberar. Em elegendo seu Presidente, de acordo com esse Regimento, por sua quase unanimidade, demonstrou que tal Regimento, enquanto não for revogado pelos meios estabelecidos pela própria lei que regula os nossos trabalhos, terá que vigorar. Trata-se de Regimento provisório, destinado a disciplinar nossas atividades iniciais e sem o qual não chegamos a desempenhar a missão que nos incumbe.

V. Exª, Sr. Presidente, foi eleito na vigência desse Regimento. Implicitamente, a Assembléia o aprovou.” (22)

Em verdade, àquela altura, um acordo sobre a questão regimental já havia sido selado pelas lideranças dos três maiores partidos representados na Assembléia, a saber, o Partido Social Democrático, a União Democrática Nacional e o Partido Trabalhista, constante de um requerimento para a nomeação de uma comissão investida de poderes de elaborar o Regimento definitivo. Foi o que Nereu Ramos a seguir revelou:

“A maioria já expressou seu modo de ver quanto ao Regimento provisório. Nesse sentido pediria ao Sr. Presidente procedesse como o saudoso Antônio Carlos e, uma vez que a maioria, implicitamente — conforme acentuei —, aprovou o Regimento provisório, considerasse, em seguida, o requerimento que ora lhe endereço, preferindo-o a qualquer outro, assinado pelos líderes da União Democrática Nacional, do Partido Trabalhista e do Partido Social Democrático, a fim de ser nomeada uma Comissão para organizar, definitivamente, o novo Regimento, procedendo-se, porém, imediatamente, à eleição dos demais membros da Mesa, porque só assim a completaremos.

Estou, mesmo, em que só o excesso de liberalismo do ilustre Presidente permitiu estivessemos aqui falando antes de constituída definitivamente a Mesa, tal como dispõe o Regimento provisório da Casa.

Solicito, pois, a V. Exª, Sr. Presidente, se digne submeter à votação o requerimento que acabo de dirigir à Mesa no sentido de aprovar a Assembléia o Regimento provisório até que se elabore o definitivo (*Palmas*).” (23)

A crise regimental, que tanta celeuma provocou por estar ligada à Carta de 1937, acabou desfeita por um acordo de lideranças das três maiores agremiações políticas representadas na Constituinte, com a exclusão do Partido Comunista, que manteve até o fim sua posição de antagonismo ao Regimento provisório, outorgado pelo Poder Executivo, por via de um decreto-lei. Mas, diante de tantos debates suscitados em plenário, não poderia deixar de fazer-se ouvir também a voz de um dos oradores mais respeitados da tribuna constituinte, o representante baiano Otávio Mangabeira, notável expoente da resistência política ao Estado Novo, período durante o qual amargou as agruras do exílio.

Com efeito, Mangabeira devia um esclarecimento, fortalecido com sua autoridade, pois o acordo a alguns se afigurara capitulação à maioria governista, que aparentemente sonhava com um Estado Novo constitucional, regido pelos mesmos homens da ditadura abatida pelo golpe de Estado de 29 de outubro de 1945. Mangabeira, compelido, portanto, a dissipar dúvidas, subiu

ao rosto parlamentar e fez entre outras as seguintes elucidações acerca da posição que havia assumido:

“Assinei com o nobre líder da Maioria — e dou testemunho do zelo manifestado por S. Ex^a, em palestra particular comigo, pela defesa das prerrogativas da representação nacional; firmei com S. Ex^a um requerimento pedindo à Assembléia a nomeação imediata de uma comissão de três membros — foi o que S. Ex^a me propôs e ao que prazerosamente anuí, para elaborar-se, prontamente, o Regimento Interno pelo qual se devam reger os nossos trabalhos.

Assim, estava e estou certo de que, dentro de breves minutos, a Assembléia Nacional Constituinte vai votar a designação de uma comissão que elabore, quanto antes, a nossa lei interna.” (24)

Depois de declarar que a ele também lhe repugnava concordar com um Regimento provisório decretado por um poder estranho à Constituinte, Otávio Mangabeira, numa réplica a Oswaldo Lima, que o aparteara, disse:

“Não tomei a iniciativa da reclamação, mas comecei por estabelecer estes dois pontos: tudo que represente qualquer contemplação com a Carta de 1937 tem a minha repulsa (*Muito bem! Apoiados*)”.

Mas Oswaldo Lima, aparteando novamente o orador para dizer-lhe que ele Mangabeira aceitara a eleição de 2 de dezembro de 1945, a qual resultara de uma emenda a essa Carta, obteve a seguinte resposta afirmativa:

“Porque não tinha outro jeito (*palmas*), mas creia V. Ex^a, sofrendo, como declarei em praça pública, que a nova democracia brasileira se tivesse deparado na triste contingência de ser gerada, por assim dizer, no ventre do Estado Novo.” (25)

A questão do Regimento serviu tão-somente de preliminar a debates doutrinariamente cáusticos entre Governo e Oposição no Parlamento constituinte, ainda durante o mês inaugural dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. O tema central de valiosas digressões doutrinárias no campo do Direito Constitucional se prendia, como veremos a seguir, à elucidação deste ponto chave: governava-se no período de transição debaixo da Carta de 1937 ou esta simplesmente deixara de existir, isto é, perdera a vigência?

Tratava-se de uma indagação de subido interesse para legitimar posições políticas em jogo, nomeadamente depois que, derrotado nas urnas de 2 de dezembro de 1945, o grande partido de oposição à ditadura de Vargas, recém-formado e beneficiário principal do golpe militar de 29 de outubro, breve se converteria em oposição constitucional ao Governo do PSD e do Partido Trabalhista, agremiações cujas lideranças se compunham de homens e políticos egressos da ditadura e comprometidos com o regime deposto, do qual eram uma nova expressão de poder.

5 — Os poderes da Assembléia Constituinte e a vigência da Carta de 1937 no período de transição para o Estado de direito

Do ponto de vista jurídico, sobretudo constitucional, o Estado Novo principiou a entrar em crise definitiva com a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, na época cognominada de Ato Adicional à Carta de 1937.

Com efeito, essa lei de grau hierárquico superior modificava substancialmente a Carta tocante ao processo nela previsto para sua reforma, na medida em que instituía a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para alterar a Constituição, sem ter recurso ao plebiscito, constante do art. 187, aliás nunca aplicado no transcurso dos 7 anos já vividos pelo regime, e agora, pela nova lei, reconhecido como um obstáculo implícito ao livre exercício da função constituinte.

Foi o único ato constituinte da ditadura que abriu caminho efetivamente à obra de restauração do sistema representativo destruído pelo golpe de Estado de 10 de novembro de 1937. À sombra desse ato, a cruzada política contra o regime tomou vulto considerável e acelerou a queda da ditadura, cerca de nove meses depois.

Mas o chamado ato adicional logo produziu inumeráveis dúvidas e controvérsias e até mesmo uma considerável perplexidade pelos pontos omissos e estreiteza com que se referira ao parlamento de poderes especiais, sem deixar claro o alcance de sua investidura constituinte.

O mais deplorável é que, apesar dos progressos alcançados acerca do entendimento da tarefa que incumbiria àquele órgão representativo, segundo manifestações e pareceres de juristas, pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral e discurso dos dois principais candidatos à sucessão presidencial, a queda de Vargas em 29 de outubro selou de fato o fim do Estado Novo, mas formalmente não liquidou a Carta de 37, cuja revogação era de esperar e não aconteceu.

A questão jurídica em matéria constitucional se complicou com as Leis Constitucionais nºs 13 e 15, expedidas pelo Governo Linhares, cuja legitimidade seus adversários argüiam, justamente por escorar-se na legalidade da Carta, ao expedir aquelas leis; em outras palavras, o regime de 37 tinha pelo aspecto jurídico a sua continuidade naquela evidência.

O ponto culminante do dissídio jurídico acerca da vigência da Carta se deu nas sessões de fevereiro da Assembléia Constituinte, quando o magno colégio se viu envolto no debate crucial acerca da extensão dos poderes da Constituinte. Tudo girou ao redor de uma indicação subscrita pelos líderes da UDN e do Partido Republicano, que propunha à Assembléia se votasse

uma espécie de ato institucional definindo as atribuições do Presidente da República no período relativo ao transcurso do funcionamento da Constituinte; ou seja, no interregno que se dilatava até a promulgação da nova Constituição.

Dois líderes e duas teses se confrontaram pois no memorável debate parlamentar. Buscava-se solução para um caso concreto, em que se versou matéria de Direito Constitucional do mais alto e fino quilate doutrinário. Colocava-se em discussão a essência e os limites do poder constituinte. Mas a discussão nem sempre esteve à altura do tema, ora em razão da mescla inarredável de passionalismo político, ora em virtude do despreparo teórico não raro revelado por alguns membros da Assembléia que intervieram apenas com razões políticas no debate. O duelo mais rigorosamente jurídico se feriu entre Prado Kelly e Nereu Ramos, cujas orações não foram proferidas no mesmo dia, mas tiveram por eixo a mesma questão fundamental. O centro de toda a argumentação foi a inteligência interpretativa aplicada a três leis constitucionais do período agônico da Carta de 37, a fim de determinar até onde iriam os poderes da Constituinte.

Vamos expor os pontos essenciais genéricos em que aquelas leis suscitaram dúvidas e ocasionaram a pugna hermenêutica, que acabou tendo uma solução mais política do que jurídica, como sóe acontecer, com freqüência, em matérias duvidosas de Direito Constitucional, sobretudo quando entendem com princípios e axiomas de cunho ideológico, qual tem sido sempre da natureza e essência daquele ramo do Direito.

Nereu Ramos ficou com a tese de que a Constituinte tinha poderes limitados e exclusivos, ou seja, unicamente os de fazer a nova Constituição. Prado Kelly, representando as correntes minoritárias de oposição no parlamento constituinte, abraçava um ponto de vista diametralmente distinto: a Constituinte, dotada de poderes soberanos, tanto podia fazer a Constituição como promulgar atos constitucionais de caráter provisório, conforme aquele que constava da indicação proposta.

Examinemos porém pelo ângulo jurídico as três leis constitucionais referidas, ao redor das quais gravitou o debate.

A Lei Constitucional nº 9 fora baixada pelo Presidente da República com base no art. 180 da Carta de 37, o qual dava ao Chefe do Poder Executivo, enquanto não se reunisse o Parlamento, a atribuição ou poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, mas competência de legislação ordinária e não de legislação constitucional.

O caminho para a feitura de atos constitucionais, como aquele, passava necessariamente pelo art. 174 da mesma Carta, que disciplinava com minúcias o processo especial de emendas, modificação ou reforma da Constituição. Esse artigo fora ignorado e desobedecido.

Ocorre que a nulidade da lei "Constitucional" nº 9 não decorria apenas desse vício insanável em que o Presidente, exercitando um suposto poder constituinte de que não era dotado, atropelava a própria Constituição. Em

verdade, a Carta outorgada já deixara de ser uma "Constituição", porquanto perdera a possibilidade de ter o mínimo de legitimidade legal que poderia haver logrado se seus aplicadores houvessem cumprido o preceito do art. 187, que mandava submetê-la a um plebiscito.

A Carta deixara assim de ser válida por inobservância dos arts. 187, 80 e 13, ao longo do Estado Novo. Ninguém mais autorizado e insuspeito do que o autor mesmo do malsinado texto, o célebre jurista Francisco Campos, cujos argumentos, invocados aliás por Prado Kelly foram parte na sustentação do debate. Com efeito, irrefutável e lapidar era a precisão do argumento de Campos, do seguinte teor:

"A Constituição de 37 é uma Constituição outorgada. Se ao Presidente que a outorgou fosse facultado introduzir-lhe modificações, a Constituição perderia precisamente o seu caráter constitucional. A Constituição outorgada só representa uma garantia quando, pela outorga, se desprende ou desgravita do poder que a outorgou, passando a ser uma regra normativa desse mesmo poder. Com a outorga se esgota o poder do outorgante e devolve-se ao poder constituinte a faculdade de modificar ou revogar a Constituição. E isto mesmo é o que se acha expressamente reconhecido pela Constituição de 37. Primeiro: quando no art. 187 se declara que ela será submetida ao plebiscito nacional; em segundo lugar, quando estabelece um processo especial para a sua emenda ou reforma. Ela só pode ser emendada ou reformada mediante processo por ela mesma estabelecido. O art. 180, invocado como fundamento para a expedição do Ato Adicional, só se refere à matéria legislativa ordinária e em nenhum artigo mais da Constituição se encontra qualquer dispositivo que, diretamente ou mediante ilação, atribua ao Presidente da República a faculdade de emendar ou reformar a Constituição."⁽²⁶⁾

Se a Lei Constitucional nº 9 houvesse sido promulgada de conformidade com a Carta, configurada a hipótese que aliás não ocorria da legitimidade do texto outorgado, é óbvio que o Parlamento convocado teria tão-somente poderes de reforma constitucional e, por conseqüência, seria um poder constituinte de segundo grau, juridicamente limitado pelo que sobre ele dispunha a própria Carta. Desse entendimento se acerçou o Professor Hehmann Guimarães, então Procurador-Geral da República, ao ser ouvido pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre a Lei Constitucional nº 9. Mas ao cuidá-la escorreita, o eminente jurista ficara deslembado de que a sua interpretação recaia sobre uma Carta cuja legalidade ou caráter constitucional propriamente dito já expirara, conforme se infere da irrecusável análise interpretativa de Francisco Campos e Prado Kelly.

Já estava, pois, fora de debate a legitimidade da Carta, pelo ângulo do Estado de direito das liberdades clássicas, que esta ela nunca possuía;

o que se queria então era aferir a sua legalidade ou constitucionalidade como Carta outorgada, para então fundamentar o ato convocatório do parlamento constituinte com base naquela lei. De tal legalidade, a Carta também carecia, e como a lei fora expedida por um poder de fato e não por um poder de direito, nem por isso de seus dispositivos ficara bastantemente clara a latitude constituinte do futuro parlamento, investido de poderes especiais.

Uma batalha interpretativa da Lei Constitucional nº 9 se feriu junto do Tribunal Superior Eleitoral e um parecer do constitucionalista Sampaio Dória, inclinando-se por poderes mais amplos e ilimitados do referido parlamento, não pôde nem poderia fazer sustentável essa tese perante o conteúdo daquele diploma e da própria Carta. Tanto não pode e isto deveria ser o entendimento não político mas jurídico do abalizado Mestre que, derrubado o Governo de Vargas, ele mesmo, na qualidade de Ministro da Justiça do Governo de Linhares se empenhou, primeiro, pela revogação imediata da Carta de 37 e, segundo, pela outorga de um texto constitucional provisório, inspirado segundo a nova realidade do País, solidamente vinculada à adoção de princípios democráticos. Imaginara um texto para ter vigência até que as linhas mestras do novo regime se definissem nas votações de uma Assembléia Constituinte livre e soberana.

Tais metas, que ele almejava concretizar, não foram todavia alcançadas, talvez pela discordância do Presidente Linhares. Mas inspirados dos mesmos propósitos de substituir a Carta por uma Constituição legítima elaborada por um Colégio Constituinte de poderes ilimitados, aquele jurista buscou assegurar esse caminho, fazendo o Governo expedir a Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, a qual convocara os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945, tanto da Câmara como do Senado, para votar "com poderes ilimitados a Constituição do Brasil".

Como se isso não bastasse, e com o intuito de desvanecer todas as eventuais dúvidas que se pudessem suscitar, o Ministro da Justiça Sampaio Dória fez o Presidente Linhares expedir duas semanas depois a Lei Constitucional nº 15, cujo art. 1º explicitava mais uma vez os poderes ilimitados do Congresso Nacional para elaborar e promulgar a futura Constituição do País. Mas o art. 2º dessa lei rezava:

"Enquanto não for promulgada a nova Constituição do País, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários".

Nesse artigo escorou-se Nereu Ramos, para desdobrar toda a sua argumentação, em discurso tempestuoso e aparteadíssimo, proferido na sessão de 21 de fevereiro de 1946, no qual desenvolveu a tese já referida de que a missão única e exclusiva da Constituinte era fazer a Constituição, pois suas

atribuições se achavam todas definidas e contidas no ato constitucional convocatório; também entendeu que o País se achava ainda sob a vigência da Carta de 37; ou que a Lei Constitucional nº 15 revogava o Ato Adicional tocante aos poderes limitados de emenda ou reforma da Constituição; que essa mesma Lei Constitucional no artigo 1º definia os poderes da Constituinte circunscritos à elaboração da nova Carta e no artigo 2º fixava o quadro das atribuições do chefe do Executivo, dotado de competência para expedir os atos legislativos julgados necessários enquanto não se promulgasse a Constituição; (27) que o País queria uma Carta definitiva e não um ato institucional ou uma Constituição provisória ou retalhos e pedaços da Constituição, conforme resultaria da proposta oposicionista impugnada e combatida pela Maioria. (28) Enfim, toda a argumentação de Nereu residia na interpretação dada à Lei Constitucional nº 15 e no Parecer anterior de Sampaio Dória, quando o País, antes da queda de Vargas, discutia o alcance das medidas de abertura política e restauração parlamentar da Lei Constitucional nº 9.

Valendo-se da autoridade de Sampaio Dória e da Lei Constitucional nº 15, sustentando a vigência da Carta outorgada de 10 de novembro de 1937, e defendendo poderes limitados para a Constituinte, quais os de fazer unicamente a Constituição — e só para esse fim é que seus poderes seriam sem limites — Nereu Ramos combateu a indicação subscrita por Otávio Mangabeira e Amando Fontes e insistiu sempre em dizer que se movia tão-somente num círculo de razões jurídicas, excluindo do campo dos debates as considerações de natureza política, as quais, segundo ele, eram as que amparavam a outorga de um ato institucional restritivo, em ordem a diminuir provisoriamente os poderes presidenciais naquela fase de transição para a plenitude do regime constitucional.

A doutrina do Partido Social Democrático, de que Nereu se constituía o principal elemento de expressão e liderança, estava toda contida naquela oração do líder da Maioria, da qual os excertos seguintes são superiormente ilustrativos.

Tocante à Lei Constitucional nº 15, disse Nereu Ramos:

"Aí está, nesta lei constitucional perfeitamente consagrada a doutrina que nós da Maioria defendemos... Aqui está a Lei Constitucional nº 15, fundada na Carta de 1937, adotando precisamente a doutrina que defendemos: a de que a Assembléia Constituinte tem missão precípua expressamente estabelecida em lei... A lei constitucional estabelece no art. 1º a competência da Assembléia Constituinte para elaborar e promulgar a Constituição do País, ressalvada a legitimidade da eleição do Presidente da República; no art. 2º define as atribuições que permanecem em mãos do Poder Executivo, cumulativamente com as funções legislativas... A doutrina que essa lei constitucional acolhe é a que defendemos. Sustentamos, nós, do Partido Social Democrático, que a Assembléia Constituinte tem por missão

única e exclusiva votar a nova Constituição da República, que deve substituir a Carta constitucional de 10 de novembro. É isso que a Lei Constitucional nº 15 determina. E esta lei, feita por um grande jurista e constitucionalista, se conforma e harmoniza com as nossas tradições e precedentes históricos... Vou continuar a expor o pensamento do meu partido, e nessa exposição verá o meu nobre colega que não assento o meu raciocínio apenas na Lei Constitucional nº 15; assento-o também na doutrina e nos precedentes históricos dentro do Brasil.” (29)

Combatendo diretamente o objeto da indicação e fixando a seguir o ponto de vista de seu partido, Nereu Ramos, com a sua palavra entrecortada de intervenções e apartes contrários, condensou desse modo a posição da Maioria sobre a delicada matéria constitucional:

“Nós, os do Partido Social Democrático, viemos aqui para votar uma nova Constituição e não para votar retalhos de Constituição, nem para elaborar atos institucionais. Temos atribuições definidas numa lei constitucional; temos atribuições definidas pelos precedentes históricos brasileiros e também pela melhor doutrina... A Assembléia Constituinte tem poderes contidos no ato de sua convocação. Se não prevalecesse a Lei Constitucional nº 15, teriam de prevalecer, então, os poderes conferidos pelo Ato Adicional nº 9, mas restritos. Mas adoto, porque posterior e derogatório daquele, a Lei Constitucional nº 15, a qual investiu a Assembléia de verdadeiros poderes constituintes, mas limitados, como podia fazê-lo, no ato de convocá-la à elaboração da Constituição... O Brasil não precisa adotar a fórmula proposta pela Minoria para sair desse suposto impasse político, Basta que obedeça à lei constitucional do Governo Linhares; basta que a Assembléia Constituinte, restringindo suas atribuições e seus objetivos aos termos expressos de sua convocação, faça a nova Constituição da República, para que tenhamos completado a redemocratização do Brasil. (*Muito bem!*)... Negamos à Assembléia a atribuição de elaborar esse ato institucional, por entendermos que a sua missão é elaborar a Carta definitiva; não devemos nem podemos perder tempo na discussão desse ato institucional, que levaria sabe Deus quantos dias ou quantos meses! (*Muito bem! Palmas.*)... Nosso propósito, nossa intenção, nossa deliberação é substituir a Carta de 1937 por uma Constituição definitiva, votada sem afogadilho, mas dentro do menor prazo possível. Assim entendemos cumprir nosso dever, votando uma Carta definitiva e não um simples ato institucional... Firmando este ponto de vista, temos agora de dizer aos nobres senadores e deputados da Minoria que não aceitamos sua indicação, por importar na elaboração de um retalho de Constituição... Seria

um pedaço de Constituição, um ato institucional, ao invés da Carta para a qual fomos convocados.” (30)

Vendo-se em dificuldades, pela natureza e volume dos apartes que lhe eram dirigidos, Nereu Ramos queixou-se de que a Oposição deixava o campo estritamente jurídico para fazer uso de argumentos políticos, desvirtuando desse modo o caráter do debate. Mas foi em ocasiões assim que o líder do PSD utilizou razões políticas de força para demonstrar a supremacia da corrente majoritária e até mesmo inculcar a legitimação de seus compromissos com a Carta de 1937, feita nas urnas de dezembro. Depois de asseverar que estavam ali como expressão da vontade nacional, Nereu Ramos ponderou:

“A campanha política de Vossas Excelências foi colocada em torno da Constituição de 1937. V. Ex^{as}, porém, não foram vencedores; venceram aqueles que contribuíram, colaboraram ou serviram ao regime de 10 de novembro, na certeza de que estavam servindo ao Brasil... Se tivéssemos de consultar exclusivamente a soberania nacional, já a teríamos expressa na votação que aqui nos trouxe (*apoiado e não apoiados*)... Disso tínhamos certeza, quando para aqui entramos. Nós, os da Maioria, apoiamos, colaboramos e servimos ao regime de 10 de novembro, na certeza de que estávamos servindo à Nação, com o mesmo patriotismo, com a mesma elevação com que os ilustres membros da Minoria o vinham combatendo... Viemos do setor da vitória. Fomos nós, com os nossos princípios, que vencemos. Não podemos, nesta hora, por uma transigência mal compreendida, enrolar nossa bandeira e entregá-la a Vossas Excelências.” (*Palmas.*) (31)

O Governo Linhares fizera um grande mal à reconstitucionalização do País: continuou a usar, como o seu predecessor deposedo, a Carta de 1937. No período mesmo da decompressão política, quando a campanha presidencial já se arremessara às ruas e aos comícios, o Brigadeiro Eduardo Gomes, candidato das Oposições, em discurso no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, formulou duas propostas que teriam dado outro curso aos acontecimentos de ordem institucional, conjurando o vício que maculou todo o processo da redemocratização subsequente, o vício de haver sido ela gerada no ventre do Estado Novo, à sombra dos preceitos ilegítimos da Carta parafascista de 1937.

A primeira daquelas propostas consistia no restabelecimento da Constituição de 1934, por entender-se que não fora ela objeto de revogação ou substituição por nenhuma assembléia constituinte. Dizia o orador: fora apenas violada.

A segunda era a transferência do Governo a um poder legítimo por espaço de tempo provisório, até que se cumprisse a normalidade de restauração do sistema representativo, com a eleição presidencial e a promulgação de

uma nova Constituição. Esse caminho, a ser percorrido, se inspirava também na Constituição de 1934: a eleição de um novo Presidente do Supremo Tribunal Federal, por seus pares, substituindo-se, por conseguinte, aquele que o Chefe do Poder Executivo, a saber, o ditador, nomeara. A esse magistrado o Poder seria entregue e, restaurada a Carta de 1934, já não haveria ilegitimidade no processo em condução. Nada disso, porém, aconteceu: nem se restabeleceu a Constituição de 1934, em termos provisórios, nem se transferiu o poder a um titular legítimo na crucialidade da crise; senão que estê se trasladou com aparência de legitimidade na madrugada de 29 de outubro ao Presidente do Supremo, um Presidente que fora da confiança, escolha e nomeação do governo derrubado. Instaurou-se assim a “ditadura togada” e o Estado Novo teve ainda um aparente prosseguimento jurídico, depois da posse mesma do Presidente da República e durante o funcionamento do Parlamento constituinte, ambos eleitos pelo povo, o que, em face da Carta de 1937, então inexistente para uns e para outros irrevogada, conforme a média do entendimento geral dos mais abalizados juristas da época, era uma contradição, um absurdo, uma perplexidade.

Sem embargo de haver sido o fruto de 29 de outubro, o Governo Linhares não deixa de ostentar perante a História um semblante de cumplicidade com o regime da Carta de 1937, Carta que ele formalmente manteve na medida em que nela fundamentou os atos constitucionais das Emendas nºs 13 e 15, referentes aos poderes do Colégio constituinte.

Não obstante os óbices jurídicos daí resultantes para elucidar a questão constitucional, como aconteceu em fevereiro de 1946, por ensejo do notável debate sobre a ilegalidade e ilegitimidade da Carta, a verdade é que na época, salvo aquele assomo de arrogância do líder da Maioria, o entendimento dominante era o de que a Constituição autoritária de 1937 descera ao seu mais baixo nível de eficácia; tão desprestigiada e desrespeitada, que o então Presidente da República, eleito por forças simpáticas ao Governo passado, não trepidou em aderir publicamente a todas aquelas medidas já adotadas para fazer o País desvencilhar-se do estatuto autoritário, cujo caráter provisório reconhecia, em tudo se empenhando para fazer o sistema jurídico da Nação volver ao “sentido tradicional de nosso direito público”.⁽³²⁾

O Deputado Prado Kelly, numa cerrada argumentação jurídica, refutou, durante o discurso que proferiu perante a Assembléia, no dia 26 de fevereiro de 1946, a tese da Maioria contra a indicação dos partidos de oposição referente à competência da Constituinte para expedir aquele ato de limitação dos poderes presidenciais, até que se promulgasse a nova Constituição.

Prado Kelly buscou, primeiro, patentear a ilegalidade da Carta de 1937, analisando o ato de outorga e demonstrando que o ditador não tinha competência constitucional para reformar a Constituição. Não se fazia mister falar sequer na ilegitimidade do plebiscito, que era a técnica regular estabelecida no próprio texto magno para tornar válido o estatuto fundamental, técnica

aliás nunca aplicada, de que resultara, por consequência, a caducidade do artefato autoritário de 1937: uma não-Constituição, um estatuto sem mais vigência.

Daqui se inferia, pois, a nulidade constitucional do chamado ato adicional, a célebre Lei nº 9, princípio de todas as medidas políticas dirigidas a promover a normalidade democrática das instituições, mas argüido de inconstitucionalidade pelo próprio autor da Carta. Havia no País um governo de fato e não de direito. Em razão disso, todas as leis por ele formuladas não tinham juridicamente um grau constitucional de superioridade hierárquica em relação às demais leis.

Cada uma das chamadas “leis constitucionais” — e aqui obviamente deveriam entrar por igual aquelas expedidas pelo Governo Linhares que aceleraram, determinaram e definiram com mais precisão o caráter da convocação da Constituinte e o alargamento de seus poderes para fazê-los ilimitados — era meramente ato de outorga de um poder de fato, sem nenhum fundamento na legalidade da Carta vigente, a qual deixara de existir; enfim, um governo confrontado com uma única realidade de sustentação: o poder legítimo e sem limites da Assembléia Constituinte.

Com efeito, em resposta a Nereu Ramos, cujo discurso fora pronunciado alguns dias antes, Prado Kelly assinalou que a Carta de 1937 se lhe afigurava ilegítima por vício de origem e pela não-realização do plebiscito. Proclamou sua caducidade e invocou para tanto a autoridade insuspeita de Francisco Campos.⁽³³⁾ Após fazer citação das palavras do autor da Carta de 1937, disse Kelly: “Acréscce que, deixando 7 anos a Constituição sem consulta ao povo, o ditador brasileiro excedeu de muito o exemplo do próprio ditador nazista”.⁽³⁴⁾

Kelly também citou João Magabeira, em apoio da tese com que invalidava a Carta de 1937, servindo-se, dentre outras, da seguinte asserção do constitucionalista baiano: “O característico da norma jurídica é a sua inviolabilidade que vincula à sua obediência o próprio poder que a estatui. Daí constituir norma jurídica uma Carta outorgada, porque o próprio outorgante a ela se vincula e lhe obedece, não podendo modificá-la ou nela dispensar a seu capricho”.⁽³⁵⁾

Partindo dessa distinção de Magabeira, sufragada também por Stammler, Radbruch e Recasens-Siches, entre norma arbitrária e norma jurídica, Prado Kelly rematou:

“Em face destas alegações, e acreditando haver demonstrado, não só a ilegitimidade como a caducidade da Carta de 37, passarei a examinar a tese seguinte, que é a da impossibilidade de sua revigoração pelo Governo Linhares.”⁽³⁶⁾

Pôde, adiante, referir-se ao Parecer de 8 de maio de 1945, da Comissão da UDN, que opinara sobre o projeto de lei da ditadura e do qual fora Relator, e então declarar de maneira textual que a Carta de 1937 só adquiriria

aparente legitimidade política em duas hipóteses: a primeira, se tivesse havido plebiscito e como este não houve, restava a segunda hipótese, ou seja, se a aprovasse uma Assembléia Constituinte. ⁽³⁷⁾

Depois, de impugnar a interpretação de Nereu Ramos ao Parecer e às posições jurídicas do Professor Sampaio Dória, as quais, segundo Kelly, vinham em reforço da tese que estava desenvolvendo, o deputado da Minoria acentuou: "Há, porém, alguma coisa que elucida melhor o pensamento do Governo Linhares, já que entramos nesse trabalho de pesquisa das verdadeiras fontes das Leis Constitucionais em vigor. É a iniciativa que tinha tomado o Ministro Dória, de elaborar um projeto de Constituição, precedido aliás de dispositivos adequados a reger a situação do País, nessa fase de intervalo entre a ditadura e o restabelecimento da ordem legal.

Entre esses poderes, é óbvio que, não se tendo realizado a aspiração ministerial, está incluído o de definirmos as atribuições do Presidente da República, não esclarecidas no artigo 2º da Lei nº 15, que se não refere à Carta de 1937.

Se esses poderes fossem os da Carta de 1937, a ditadura e o fascismo não estariam extintos no Brasil.

Observe-se o que diz o art. 73 da mesma Carta:

"O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País."

Na Lei Constitucional nº 9, prossegue o orador, deu-se outra redação ao artigo, mantendo-se, entretanto, seus defeitos essenciais:

"O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do País. Mas, Senhores, é precisamente este artigo da Carta de 1937 que caracteriza a adoção no Brasil do regime fascista." ⁽³⁸⁾

Antes de lembrar que a Constituinte de 1934, em razão de seus poderes ilimitados, prorrogara por 60 dias suas funções — já promulgada a Constituição de 16 de julho — para elaborar as leis que considerava orgânicas, o Deputado Prado Kelly, louvou-se ainda nos seguintes fundamentos:

"Ora, à Assembléia, como Constituinte, cumpre ordenar a situação do legislativo transitório. Note-se o penúltimo considerando da Emenda nº 15 e atente-se mais no seguinte: o Presidente da República não recebeu das urnas competência legislativa; quem a recebeu foi o Parlamento ordinário. Esta nascerá da Constituição mas como Constituinte, à Assembléia incumbe prover a respeito, por dois mo-

dos: ou estabelecendo competência transitória para baixar decretos-leis, ou tomando a si essa competência, mediante solicitação do Executivo."

A matéria é de natureza constitucional, porque a Assembléia não está obrigada a elaborar apenas uma Constituição, mas pode decompor os assuntos em um conjunto de leis constitucionais.

No Projeto Dória, a que me referi, há uma nítida distinção entre Constituição e leis orgânicas. Era uma inovação que se pretendia introduzir em nosso Direito Público. ⁽³⁹⁾

Fazendo menção do precedente da Constituinte, em 1934, o Deputado Prado Kelly reiterou com mais força o seu argumento contrário a tudo aquilo em que Nereu Ramos se escudara para encaixar unicamente na feitura da Constituição, a tarefa da Constituinte. Declarou o representante da Minoria:

"Agora, indago da Assembléia: este precedente contou com o voto de muitos representantes atuais do povo brasileiro com assento nesta Casa: se, depois de promulgada a Constituição, de completado o exercício das funções constituintes, podia ela elaborar leis de natureza orgânica, tanto vale dizer, de natureza paraconstitucional, por que não pode esta Assembléia, antes de elaborar o Estatuto definitivo, estabelecer um conjunto de normas que disciplinem a vida da Nação, quando nenhum dispositivo de força constitucional existe que regule o assunto?" ⁽⁴⁰⁾

Finalmente, o parlamentar udenista, depois de expor perante o Plenário constituinte os fundamentos jurídicos em favor de um ato da Assembléia soberana, delimitando temporariamente os poderes do Presidente já eleito e empossado, concentrou seus últimos comentários na sustentação da conveniência daquela medida, preconizada e defendida com todo o ardor pelas correntes empenhadas em fazer constitucional e legítimo, quanto antes, o exercício das funções legislativas e executivas, em face do colapso da Carta, que a Maioria ainda tinha por vigente. Palavras do Deputado Kelly ao acercar-se do termo de sua oração:

"Nestas condições, restaria o último argumento que é o da conveniência ou oportunidade das medidas pleiteadas: teríamos o tempo para elaborar essa lei? Viria ou não este fato prejudicar os trabalhos da Assembléia Constituinte?"

Vamos, de uma vez por todas, afastar mais essa objeção. Já o eminente líder da União Democrática Nacional ressaltou, da tribuna, que o grande interesse da corrente que dirige, é o de dar uma Constituição ao País. Nenhum de nós transigiria com este dever, que considera sua obrigação primacial. Mas, no caso a Constituição só poderá ser promulgada na melhor das hipóteses, daqui a 4 meses,

não antes, e o projeto só poderá vir a plenário para discussão de seus termos daqui a um mês e pouco, de modo a receber tão-só um voto global de aprovação, tornando à Mesa vinte dias mais tarde, para então ser debatido, título a título, capítulo a capítulo. É o que se resolveu no Regimento... Nessas condições, Srs. Constituintes, bem sabeis que, antes de dois meses, não estaremos, neste recinto, votando matéria constitucional concreta, objetivada em dispositivos seriados ou em emendas apresentadas no primeiro turno. Não procede, portanto, o argumento de que entravariamos a marcha dos trabalhos constitucionais.”(s4)

Vista do ângulo jurídico, a superioridade da tese udenista, sufragada também pela bancada comunista, era irretorquível. Igualmente verídica do ponto de vista da legitimidade. Com efeito, um colégio constituinte de primeiro grau não pode ficar jungido a limitações decorrentes do poder constituído que exercitou o ato de sua convocação, do qual ela, por força de sua natureza, necessariamente se desprende. Sendo titular e depositária da soberania nacional, uma assembléia desse quilate se acha acima dos poderes constituídos e tem toda a legitimidade indispensável para ocupar o espaço de vacância constitucional deixado por um sistema de arbítrio que exprime unicamente um poder de fato, ou aguarda apenas a hora de sua remoção pela vontade e sufrágio da Nação.

Ao cabo dos debates, nem sempre conduzidos em campo delimitadamente jurídico, como pretendia o líder do Partido Social Democrático, Senador Nereu Ramos, acabaram prevalecendo na votação da Indicação, aliás rejeitada, razões políticas, amparadas pelo rolo compressor da maioria pessedista na Constituinte.

6 — Uma bancada comunista na Constituinte, pela primeira vez, em nossa história constitucional

Não resta dúvida que a singularidade por excelência da Constituinte de 1946, veio a ser a presença de uma bancada comunista na Assembléia suprema, fato que ocorria pela vez primeira em toda a nossa história constitucional.

Com efeito, elegeram os comunistas uma representação de 5 deputados federais e 1 senador no pleito de 2 de dezembro de 1945, sendo a legalização do Partido Comunista do Brasil consequência direta e imediata do triunfo das armas aliadas na Segunda Grande Guerra Mundial e da participação que teve o País, com sua força expedicionária no teatro das operações de

guerra, durante a campanha militar da Península Itálica, onde contribuiu também para a queda do fascismo e do nacional-socialismo.

A tradição repressiva contra os movimentos de extrema esquerda se achava porém arraigada no País, desde 1935, alcançando uma de suas fases mais agudas durante o Estado Novo, nomeadamente ao transcurso dos primeiros anos da ditadura de Vargas.

A ditadura marca a pior fase de repressão ideológica na história do País. O Tribunal de Segurança Nacional, a Lei de Segurança e o regime de censura à imprensa, exercida sem limites, com todo o peso e aparato dos instrumentos policiais de coerção, fizeram o País atravessar uma longa noite de eclipse das liberdades públicas.

Os deputados comunistas à Constituinte participaram ativamente dos debates em plenário, acompanhando com amudadas intervenções todas as fases de formulação do projeto constitucional que acabou sendo convertido na Lei Maior promulgada em 1946.

A Comissão Constitucional, a chamada “Comissão dos 37”, incluía como um de seus membros o Deputado Milton Caires de Brito, representando o Partido Comunista do Brasil. Depois de tomar por ponto de partida para os trabalhos a Constituição de 1934 e de organizar 10 Subcomissões, de acordo com a divisão da matéria constitucional em títulos, a Constituinte elegeu os membros dessas Subcomissões. Um dos eleitos para a Sexta Subcomissão, a da declaração de direitos, direitos políticos e garantias foi o mesmo Deputado Caires de Brito.

Combateram os comunistas com vivacidade o princípio da separação de poderes, concebido nos moldes clássicos da doutrina de Montesquieu e se mostraram enérgicos adversários do bicameralismo; inclinaram-se por um parlamento democrático, que, sem resvalar no parlamentarismo, deveria ser o eixo de legitimidade para as formas políticas restauradas do constitucionalismo republicano.

A 23 de maio de 1946, o Senador Constituinte Luís Carlos Prestes proferiu perante a Assembléia um dos discursos mais esclarecedores da posição do grupo de extrema esquerda, o qual se revelava disposto a colaborar num sistema de união de forças democráticas para acelerar a volta do quadro institucional a um regime de normalidade, do qual se desviara em virtude dos brutais métodos de repressão, característicos da fase mais sombria do Estado Novo. Vejam-se alguns excertos dessa oração-chave do líder comunista:

“Há um ano, no dia de hoje, o nome do Partido Comunista do Brasil era, pela primeira vez, pronunciado de público, em nossa pátria, depois de 23 anos de vida clandestina e de perseguições de toda a ordem.

Nestas condições, comemoramos hoje o primeiro aniversário de vida legal de um partido que é democrático, que tem pugnado, durante todo o ano decorrido, pela solução pacífica dos problemas

nacionais, que continuará lutando pelo seu programa, o qual deseja, como é direito de todo homem e de toda agremiação política, ver vitorioso pelos processos democráticos.”

Com referência à Constituinte, Luís Carlos Prestes assinalou que as esperanças do povo ainda eram muito grandes e que haviam sido enormes os sacrifícios da Nação e dos trabalhadores para comparecer em massa às urnas como fizeram. Esperanças que ele capitulou de formidáveis e das quais tinha “provas provadas”. Da Assembléia Constituinte, disse ele, referindo-se especificamente aos operários e trabalhadores de Recife, esperavam que lhes trouxessem realmente algo de novo, uma situação que fosse a negação do estado de miséria e atraso em que vivemos.”

Mas, a seguir, constatou o arrefecimento de considerável parte daquelas esperanças:

“Hoje, senhores, acrescentou, a confiança já não é a mesma. Devemos ter consciência e senti-la. Já cometemos no conjunto dos nossos trabalhos, alguns erros que desiludiram a Nação. Nosso próprio Regimento Interno e a votação a favor da Carta de 1937, foram desilusões; mas, apesar disso, a massa popular — principalmente o proletariado — ainda têm suas vistas voltadas para esta Assembléia e muito esperam dela, inclusive que votemos uma Constituição capaz de defender a democracia e de abrir perspectivas e possibilidades para o progresso de nossa pátria.”

Não foram raras, conforme veremos, as ocasiões em que o líder dos comunistas brasileiros da época expressou naquele seu extenso discurso o dever de fidelidade aos princípios democráticos e as disposições de contribuir para a formação de um regime aberto em que preponderasse o sentimento de união nacional. Combatendo o proselitismo sectário, não titubeou em asseverar:

“Não se trata, para nós, comunistas, de elaborar no momento uma Constituição socialista. Não somos idealistas. Sabemos que hoje seria ilusório pensar nisso. Não é possível. Vivemos em regime capitalista com grande remanescência de regimes pré-capitalistas, feudais e até escravagistas.”⁽⁴²⁾

Noutra oração, proferida em 18 de junho de 1946, na Constituinte, Prestes definiu a posição da bancada do Partido de combate ao Projeto de Constituição em debate no plenário da Assembléia. Ressalvou, porém, que não se tratava de intransigência nem de “luta irreconciliável contra o inimigo ou um obstáculo que se pretendia derrubar”, ao mesmo passo que acenou para a colaboração com todas as correntes políticas daquela Casa, porquanto, se pudesse ser contra alguma coisa seriam contra o fascismo, na defesa de um programa

mínimo, com o qual se sentiam comprometidos perante a Nação pelos sufrágios recebidos.

Volvidos para a solução progressista dos problemas nacionais, para a paz e a tranqüilidade pública, como dizia o seu líder, os comunistas, no entanto, se opunham ao projeto e votavam contra ele. Dava Prestes as razões que justificavam essa oposição:

“Votamos contra o projeto por ser no seu todo e na maioria de seus capítulos a negação daquilo por que prometemos lutar nesta Casa. Em declaração de voto já dissemos das razões fundamentais de nossa atitude. O projeto, no entanto, foi aprovado pelo plenário da Casa e aqui estamos para colaborar, para participar da tarefa de melhorá-lo na medida do possível, de expungir-lo, em parte ao menos, daquilo que se nos afigurar incompatível com a Carta constitucional que reclama a Nação.”

Num tom conciliatório em que era manifesto o propósito de abrandar o rigor de toda crítica que pudesse ser ocasionalmente objeto de incompreensões, o chefe comunista assinalou:

“Errar é dos homens, mas acreditamos no predomínio da inteligência e na força dos argumentos, e aceitamos a premissa de que todos nós aqui estamos agindo de boa-fé, dispostos a corrigir erros e reformar nossas opiniões, se nos provarem serem elas prejudiciais ao nosso povo, à democracia, ao progresso do Brasil.”

Passando para uma esfera mais objetiva e menos abstrata, fora do reino das boas intenções e do ânimo meramente cooperativo, Luís Carlos Prestes desceu a consideração de críticas à técnica e ao conteúdo do projeto, achando-lhe falhas e omissões, que iam da grande extensão à carência de uma proposta prática de reforma agrária, bem como o apego a fórmulas políticas arcaicas. Senão vejamos:

“Não vamos insistir nas críticas já feitas desta tribuna por oradores ilustres, especialistas e mestres muitos deles em Direito Constitucional, sobre os defeitos gerais do projeto. Estamos em geral de acordo com a crítica já feita sobre a extensão do projeto, seus detalhes e minúcias desnecessárias, a má distribuição da matéria etc.

Pensamos, também, que a Constituição deve se limitar à afirmação de princípios fundamentais do regime que se adota e não entrar em detalhes mais próprios das leis ordinárias ou mesmo de regulamentos.

A grande extensão do projeto não significa que trate de novos assuntos importantes, como chegaram a afirmar alguns de seus defensores. É extenso porque multiplica exceções e, inúmeras vezes se

põe a limitar, senão a negar direitos, preceitos e afirmações do próprio projeto.

Não se diz nada de prático sobre a reforma agrária, sobre a maneira de acabar com os restos feudais na agricultura, sobre a necessidade de ensino gratuito, sobre a gratuidade indispensável da Justiça, sobre medidas práticas que assegurem o progresso do Brasil.

Concordamos também com aqueles que criticam a má distribuição das matérias com evidente falta de técnica na elaboração da lei. Um mesmo preceito apreciado em diversos artigos ou distribuído por capítulos diversos. Afirma-se aqui para logo se negar ou apreciar sob novo aspecto o mesmo conceito mais adiante.

Quanto ao conteúdo, já dissemos o essencial em nossa declaração de voto. Prende-se exageradamente o projeto a fórmulas políticas antiquadas, já condenadas pela própria experiência política, como tentaremos provar ainda hoje no decorrer de meu discurso.”⁽⁴³⁾

O fechamento da “Tribuna Popular”, órgão do Partido Comunista, suspenso pelas autoridades policiais do Rio de Janeiro, ecoou na Constituinte, provocando veementes protestos da bancada de extrema esquerda, aos quais se associou, da tribuna da Constituinte, o Deputado Prado Kelly, líder da UDN (União Democrática Nacional), por ver configurado naquele episódio um atentado à liberdade de imprensa e às garantias fundamentais de um sistema democrático.

A partir daí se levantou também em alguns círculos políticos, nomeadamente os de esquerda, a suspeita de que o Governo partiria para medidas mais duras e repressivas, colocando em perigo os avanços liberais do regime, tão penosamente conseguidos, numa época em que a recente memória da ditadura e seus desmandos permanecia viva na lembrança popular e merecia a repulsa formal de todas as camadas de opinião fiadoras do processo redemocratizador ainda em marcha.

Buscava-se pois um tanto artificialmente reconstruir o clima de coação de 1933 e 1934, que paralisou de certo modo a livre deliberação do corpo constituinte, intimidado de pressões externas sopradas de palácio pelos continuistas da ditadura do Governo Provisório. Que uma nuvem se quis também formar, adensando de sombras o plenário da Constituinte em 1946, com o fantasma da dissolução, não padece dúvidas, conforme resulta do discurso proferido naquela Assembléia por Luís Carlos Prestes e inserido na edição de 21 de agosto, do *Diário da Assembléia*. Nele o líder dos comunistas fez a seguinte denúncia:

“Ainda hoje, desta tribuna, na sua eloqüente oração, o nobre Deputado Plínio Barreto nos contou alguma coisa da situação em São Paulo e dos boatos que ali fervilham. Esses boatos não fervilham somente em São Paulo, mas aqui mesmo, na Capital.

Há poucos dias, o nobre representante Sr. Carlos Pinto se referia também a eles. Diz-se, pelas esquinas, que os dias desta Assembléia estão contados; que o Sr. Presidente Dutra já concordou com a intenção do grupelho fascista que exige o fechamento do Partido Comunista, partido legal, registrado, com representantes nesta Casa, intimamente ligado ao povo e, sem dúvida, aquele que tem até agora, durante esses meses de democracia — mais ou menos precária — em nossa Pátria, mobilizado as maiores massas, em grandes comícios, nas maiores cidades e, mesmo, no interior do País.

São esses os boatos dos dias que correm — o fechamento do Partido Comunista já está decretado; já estão sendo preparadas as medidas para cassar as imunidades dos parlamentares comunistas.”

Não era fácil nem cômoda a posição da bancada comunista numa Constituinte conservadora. Demais, o conceito de Constituição segundo a teoria marxista se arredava das fórmulas clássicas da doutrina política dos países ocidentais, onde o constitucionalismo só de último, após os abalos havidos nos fundamentos do Estado liberal caminhava para uma concepção mais flexível ou mais ampla de democracia, inspirada em postulados sociais. Jorge Amado na Constituinte, arrimando-se em Joseph Stalin, expôs uma concepção que distinguia nitidamente entre Lei Magna e programa. Enquanto o programa se referia principalmente ao futuro, a Constituição se volvia para aquilo que já existe ou existiu; a um tempo, para o presente e para o passado. Impressiona no exame dos trabalhos da Constituinte de 1946 a freqüência sistemática com que a maioria conservadora rejeitava as emendas introduzidas ao projeto pelo pequeno grupo parlamentar do partido comunista. E atente-se que estas emendas nunca feriam a essência democrática do sistema, qual o vemos usualmente estruturado nos modelos da chamada democracia do Ocidente. ⁽⁴⁴⁾

7 — As Comissões da Assembléia Constituinte

O trabalho mais importante de elaboração do texto primitivo do projeto, depois de passar pelo crivo das emendas e dos debates, bem como das votações de Plenário, antes de se tornar o projeto consolidado e definitivo da Constituição de 1946, transcorreu primeiro na Comissão de Constituição, a chamada “Comissão dos 37”, espinha dorsal de toda a feitura do projeto. Foi ali em

suas dez Subcomissões que primeiro se ergueu o arcabouço ou estrutura de toda a obra.

Mas a Constituinte, tocante à Comissão, não foi unicamente a Comissão de Constituição e as Subcomissões respectivas dela derivadas.

Durante a sessão de 15 de março de 1946, subiu à tribuna da Constituinte o líder da UDN (União Democrática Nacional), Deputado Otávio Mangabeira, que em longo discurso, ouvido com toda a atenção pelo Plenário, discorreu acerca dos grandes deveres do maior partido de oposição em relação ao País. Foi nesse ensejo que ele formulou à Mesa o seguinte requerimento:

“Requeremos que seja nomeada pela Mesa, na forma do Regimento, uma Comissão especial, composta de 15 membros, para o fim de promover, ouvindo as autoridades competentes e técnicos e partes interessadas de maior responsabilidade, um estudo das condições em que se encontra o País, sob o ponto de vista da inflação, custo de vida e greves, elaborando um relatório geral das conclusões a que tiver chegado para os devidos efeitos.”⁽⁴⁵⁾

Justificando essa proposição, assim se manifestou o veterano parlamentar:

“O Parlamento, Sr. Presidente, precisa de aproximar-se, o mais possível do povo, e o meio mais adequado para fazê-lo, é estudar, eficientemente, os problemas que interessam fundamentalmente ao povo.

A prática dos inquéritos parlamentares tem enriquecido, de tal forma, a vida parlamentar americana que reputo seria feliz para o Brasil e para o Parlamento brasileiro, se, com esse primeiro inquérito, déssemos início a uma série que introduzisse na vida da representação nacional um jato de sangue novo. É com esse objetivo que apresentamos o requerimento.”⁽⁴⁶⁾

Em resposta, o líder da Maioria e do Partido Social Democrático, Senador Nereu Ramos, assim se expressou:

“O nobre deputado que acabamos de ouvir, e cujo nome declino sempre com admiração, afirmou, segundo bem percebi, que a democracia nunca foi verdadeiramente praticada no Brasil.

Essa afirmação parte de um homem com grande responsabilidades no País, de um homem que exerceu com a inteligência que lhe reconhecemos, altos postos na administração nacional. Assim, se a democracia nunca foi verdadeiramente praticada, o que nós, desta Assembléia, devemos fazer é levantar nossos espíritos pensando na Nação e assumindo com ela o compromisso de, daqui por diante, praticarmos verdadeiramente a democracia. (*Apoiados. Palmas.*) Só assim cumpriremos nosso mandato e serviremos realmente ao Brasil.”

E, prosseguindo:

“Aqui estou, Sr. Presidente, para dizer à Assembléia, que dou o meu voto ao requerimento do nobre líder da União Democrática Nacional (*palmas*). Dou o meu voto, sem sufragar, entretanto, muitas das considerações por S. Ex^a aqui expendidas; dou meu voto porque dá-lo-ei sempre que os nobres representantes sugerirem providências, medidas que possam ser de utilidade para o País e para o povo brasileiro. (*Muito bem!*)

Estamos aqui para fazer obra consentânea aos interesses nacionais. O que se pede é uma Comissão que estude a realidade nacional, que encare de frente fenômenos que todos nós estamos diariamente verificando e que nos fraga suas sugestões para que a Assembléia, oportunamente, possa dizer à Nação quais os meios que ela entende necessários para a solução deste problema. É uma colaboração que o Poder Legislativo vai prestar ao Executivo no cumprimento de um dever, porque esses Poderes hão de continuar harmônicos, no interesse máximo do Brasil. (*Muito bem!*)⁽⁴⁷⁾

O requerimento de Mangabeira preparava, com efeito, o Parlamento brasileiro para a inauguração de uma prática já introduzida no presidencialismo norte-americano, concebida com o propósito de mitigar-lhe o rigor clássico. Com a introdução dessa prática no Brasil, de cunho mais ou menos parlamentarista, a que fôramos estranhos, sem nenhuma familiaridade, portanto, ao longo de duas repúblicas, contribuíamos para modernizar nosso sistema representativo e atenuar a rigidez presidencialista da forma de governo atada à separação de poderes no velho estilo de Montesquieu!

É de observar que a Comissão requerida por Mangabeira recebeu também a adesão dos constituintes do partido comunista, tendo a proposta sido apoiada, em plenário, naquela ocasião pelo Deputado Claudino José da Silva, o qual disse:

“Sr. Presidente, pedi a palavra pela ordem para externar a opinião da bancada comunista sobre a indicação em debate. Estou de pleno acordo com as ponderações do nobre representante da Minoria, Sr. Otávio Mangabeira, no sentido da necessidade de se verificar quanto de grave há na situação brasileira, não somente em relação aos trabalhadores, como nos demais setores da vida nacional. E isso devido não só ao reflexo da inflação, como à desatenção que, até hoje, o povo tem sofrido em toda a parte, pelas perseguições policiais, que não permitem, sequer, o entendimento nos sindicatos, de vez que entra a polícia a prender e espancar, fazendo com que ainda hoje no Brasil predomine a mesma prepotência do Estado Novo.”⁽⁴⁸⁾

O coroamento da iniciativa parlamentar de Otávio Mangabeira foi a formação da Comissão de Investigação Econômica e Social. Com efeito, em

sua edição de 2 de abril de 1946, o *Diário da Assembléia*, estampava os nomes que compunham essa Comissão, cuja Presidência coube ao Deputado Alfredo Neves, sendo Vice-Presidente o Senador Juraci Magalhães e Relator-Geral o Deputado Horácio Lafer.

Os demais membros da Comissão eram: pelo Partido Social Democrático, Eunaio de Queirós, Daniel Faraco, Horácio Lafer, Gercino Pontes, Celso Machado, Gaston Englert e Astrubal Soares; pela União Democrática Nacional, Agostinho Monteiro, João Cleophas e Plínio Barreto; pelo Partido Trabalhista Brasileiro, Abelardo Mata; pelo Partido Comunista Brasileiro, Alcedo Coutinho e pelo Partido Republicano, Souza Leão.

É de assinalar que na constituição dessa Comissão mais uma vez o PSD, partido da situação, simpático ao regime decaído ou com ele até certo ponto comprometido, em razão de suas origens, manteve a supremacia numérica, disso resultando um poder político absoluto de impedir e neutralizar qualquer medida oriunda da Minoria, contra a qual se insurgisse o partido majoritário ou do Governo, cuja vontade, pelo voto, no seio daquela Comissão, acabava sempre se impondo, sem contraste.

Caso faltasse o apoio e a colaboração do PSD, matéria nenhuma se aprovaria na sobredita Comissão.

O mesmo aconteceria na Comissão de Constituição, a mais importante e vital de todas. Se das Comissões Parlamentares de inquérito poderia sair quando muito uma dura e severa repreensão verbal dos atos do Poder, mas ainda assim inócua, da Comissão de Constituição o quadro não era menos alentador, porquanto a oposição não tinha poder decisório, em última análise, sobre as propostas ali debatidas e votadas, sujeitas a um eventual veto da sólida maioria pessedista, formada no pleito de 2 de dezembro. Maioria aliás desfalcada do pressuposto material de legitimidade, em razão de o eleitorado não ter podido, em tempo, se desprender dos funestos efeitos do domínio da máquina política montada por Vargas no transcurso praticamente de 15 anos de exercício de poder pessoal e absoluto.

Outra Comissão se organizou também no seio da Constituinte: a Comissão de Estudos e Indicações, sob a presidência de Alfredo Sá e composta dos seguintes representantes: Daniel de Carvalho, Jorge Amado, Segadas Viana, Novais Filho, Gabriel Passos e Sampaio Vidal.

8 — Os trabalhos da Constituinte e a elaboração do projeto até a promulgação da Constituição

A Mesa da Assembléia Constituinte ficou assim composta: Presidente, Fernando de Melo Viana; Primeiro Vice-Presidente, Otávio Mangabeira; Se-

gundo Vice-Presidente, Berto Condé; Primeiro Secretário, Georgino Avelino; Segundo Secretário, Lauro Sodré Lopes; Terceiro Secretário, Lauro Bezerra Montenegro, Quarto Secretário, Rui da Cruz Almeida e Suplentes, Hugo Ribeiro Carneiro e Carlos Marighela.

Aprovado e promulgado em 12 de março o Regimento, em substituição daquele, provisório, contido no malsinado Decreto-Lei nº 8.708, baixado pelo Governo Linhares, a Constituinte entrou na fase de preparação do futuro projeto. É de ponderar que o colégio da soberania nacional não dispunha de nenhum documento que servisse de base aos seus trabalhos, ao contrário do que se dera com as Constituintes de 1890-91 e 1933-34, cuja tarefa fora em parte facilitada, por disporem de um texto oficial que lhes serviu do ponto de partida. Houve portanto uma situação análoga à da Constituinte imperial, que elaborou seu próprio projeto, sem ter à mão um anteprojeto de procedência governamental.

Desde que o Regimento previa fosse organizada uma Comissão incumbida de elaborar o projeto constitucional, o grêmio constituinte, como uma de suas primeiras medidas, tratou de compor o grupo investido dessa alta responsabilidade.

Ao critério geográfico e federativo, que prevalecera na composição das Comissões de 1890/1933, sucedeu o critério partidário e político — a novidade da época eram os partidos de base e caráter nacional, pela primeira vez em nossa história constitucional — e esse, uma vez adotado, concorreu sobremodo para afiançar na Comissão Constitucional a supremacia ou a preponderância, pelo menos quantitativa e decisória, do PSD (Partido Social Democrático), por um paradoxo e ironia do jogo político, aquele que enfileirava os quadros mais afeiçoados ao caráter conservador do regime deposto.

A distribuição numérica dos 37 componentes da Comissão, por filiação partidária, em caráter de proporcionalidade, ficou assim estabelecida: o Partido Social Democrático, com 19 membros; a União Democrática Nacional, com 10 membros; o Partido Trabalhista, com 2 membros e 1 membro atribuído a cada uma das seguintes organizações partidárias: Partido Comunista, Partido Republicano, Partido Libertador, Partido Republicano Progressista, Partido Democrata Cristão e Partido Popular Sindicalista.

A chamada “Grande Comissão” encarregada, pois, da tarefa de elaborar o projeto da futura Carta Magna levou a cabo sua primeira reunião no dia 15 de março de 1946 no salão nobre do Palácio Tiradentes.

A Comissão se compunha dos seguintes membros: Nereu Ramos, Presidente; Prado Kelly, Vice-Presidente; Cirilo Júnior, Relator-Geral; Arthur Bernardes, Mário Masagão, J. Ferreira de Sousa, J. Magalhães Barata, Eduardo Duvivier, Graccho Cardoso, Flávio Carvalho Guimarães, Waldemar Pedrosa, A. de Sousa Costa, Agamenon Magalhães, Ataliba Nogueira, Silvestre Péricles, Café Filho, Soares Filho, Flores da Cunha, Hermes Lima, Arruda Câmara, Benedito Costa Neto, Edgard de Arruda, Gustavo Capanema, Acúr-

cio Torres, Aliomar Baleeiro, Atilio Vivacqua, Baeta Neves, Ivo D'Aquino, Clodomir Cardoso, Milton Campos, Cayres de Brito, Raul Pilla, Adroaldo Mesquita, Benedito Valadares, Argemiro Figueiredo, Guaracy Silveira e Deodoro de Mendonça.

Tocante à base social dessa Comissão, vale a pena de transcrever o que escreveu Aliomar Baleeiro, estendendo também suas observações à Constituinte mesma:

“Todavia, na grande Comissão, preponderavam homens de profissões liberais das classes médias, podendo-se deduzir disso o espírito conservador da maioria deles. Pela análise das condições pessoais dos 37 componentes, 22 membros contavam mais de 50 anos (alguns de mais de 60 e até mais de 70 anos); 8 se situavam entre os 40 e 50 anos; apenas um não atingia 40 anos e era comunista.

Juntaram-se ali 31 juristas, vários dos quais eram professores universitários, 2 médicos, 2 sacerdotes (um dos quais protestante), 1 militar e apenas dois deles não tinham curso superior (um deles, Café Filho, veio a exercer a Presidência da República em 1954).

Desses membros da grande Comissão, um havia sido Presidente da República (Bernardes); oito governaram estados, e a maioria já havia exercido funções de ministro de Estado, secretários de estados, ou mandatos parlamentares federais ou estaduais.

Em mais de 4/5 eram modestos proprietários de imóveis. Um era havido como rico. Alguns já haviam sofrido prisão por motivos políticos.

No seio de toda a Constituinte havia, talvez, duas dúzias de milionários, mas estes pouco pesaram nas deliberações, que partiam, em geral, de representantes das classes médias.

A predominância, portanto, era de conservadores com tendências liberais e que faziam concessões ao proletariado, desejosos de soluções evolutivas ou por meios democráticos para a luta de classes.

... Diferentemente de 1890-91 e de 1933-34, era pequeno o número de militares. Os que lá se achavam tinham anterior experiência política, nos governos dos estados ou no Parlamento.

Esta composição social dos constituintes naturalmente se refletiria na Constituição de 1946.”

Quanto aos comunistas e trabalhistas na Constituinte, o mesmo Baleeiro assinalou:

“Pela primeira vez, na história política do Brasil, sentavam-se no Parlamento fortes bancadas de comunistas(16) e de trabalhistas, de sorte que número considerável de proletários teve voto.

As reivindicações dos proletários tiveram apoio prestimoso de vários udenistas e até do pessedista Agamenon Magalhães.

Alguns deputados eram operários de limitadas instruções e até pretos, o que foi raríssimo na República Velha.” (49)

A Comissão da Constituição ou “Comissão dos 37”, como ficou também cognominada, determinou, de imediato, a formação e funcionamento de 10 Subcomissões, de composição desigual. Mas ao se formarem, como declarou o Presidente Nereu Ramos, foram, “consultadas as tendências e o desejo dos senhores membros da Comissão Constitucional”, da qual elas, aliás, emergiam.

As Subcomissões funcionaram assim constituídas:

1º Organização Federal: Clodomir Cardoso (Presidente), Ataliba Nogueira (Relator), e Argemiro de Figueiredo.

2º Discriminação de Rendas: Sousa Costa (Presidente), Aliomar Baleeiro (Relator), Benedito Valadares e Deodoro de Mendonça.

3º Poder Legislativo: Gustavo Capanema (Presidente), Benedito Costa Neto (Relator) e Soares Filho.

4º Poder Executivo: Graccho Cardoso (Presidente), Acúrcio Torres, Raul Pilla, Flores da Cunha.

5º Poder Judiciário: Valdemar Pedrosa (Presidente), Milton Campos (Relator) e Atilio Vivacqua.

6º Declaração de Direitos: Arthur Bernardes (Presidente), Mário Mazagão (Relator), Ivo d'Aquino, Eduardo Duvivier e Cayres de Brito.

7º Ordem Econômica e Social: Adroaldo Mesquita (Presidente), Agamenon Magalhães (Relator), Hermes Lima, Baeta Neves e Café Filho.

8º Família, Educação e Cultura: Ferreira de Sousa, Arruda Câmara e Guaracy Silveira.

9º Segurança Nacional: Silvestre Pércles, Magalhães Barata e Edgard de Arruda.

10º Disposições Gerais e Transitórias: Cirilo Júnior, Prado Kelly e Nereu Ramos.

É de considerar, pela distribuição mesma dos temas, que a Comissão da Constituição ao projetar a elaboração do texto básico se inspirou diretamente na técnica e nomenclatura da Constituição de 1934, que naquele ensejo, ao dar-se o passo inicial para um trabalho concreto e efetivo, parecia estar presente no ânimo e espírito dos constituintes de 1946.

Dando um quadro preciso do que era a Comissão, bem como a Constituinte, nessa fase primeira de execução de seus trabalhos, um dos nossos publicistas assim se exprimiu:

“Distribuídos os assuntos na forma do art. 23 do Regimento, deliberou a Comissão sobre o prazo a ser concedido para a conclusão dos trabalhos parciais. Acordou-se em dez dias, com direito de prorrogação por mais cinco, apenas, para a Subcomissão de “Discriminação de Rendas”. No curso dos debates, outrossim, foi declarado

pelo Presidente da Comissão estarem os seus membros desobrigados de comparecimento ao plenário.

Iniciava-se, portanto, a fase concreta dos trabalhos constituintes propriamente dito. Enquanto a atividade da Comissão assim se processava, no Plenário, terçavam armas minoria e maioria autopsiando aquele Estado Novo.

Avultavam, por outro lado, os requerimentos de informações; os protestos dos perseguidos; as reclamações dos espoliados; os pedidos de abertura de inquéritos, enfim, já que se saíra da treva, queriam todos que a luz iluminasse de um só jato a escuridão que ficara para trás. De um modo geral, foi essa a principal ocupação da Constituinte, isto é, do Plenário, nesse primeiro período. Mas, é preciso acrescentar: não foram poucos os constituintes que aproveitaram esse interregno para expor com brilho e erudição matéria de interesse constitucional, econômico e cultural.”⁽⁵⁰⁾

A Comissão da Constituição convocou para a manhã de 2 de abril de 1946 uma reunião plenária, a fim de dar início ao estudo dos trabalhos apresentados pelas Subcomissões.

Como trabalharam as Subcomissões, Aliomar Baleeiro, um dos relatores, elucida que cada um destes redigia um texto da seção respectiva — e exemplifica: Organização Federal, Discriminação de Rendas, Poder Executivo, etc. — e depois de receber emendas na Subcomissão respectiva, “era oferecida à Comissão, cujos membros o crivavam de novas emendas, discutidas e votadas de imediato. Prossegue Baleeiro:

“Depois estas seções todas foram coordenadas num projeto, dito da Comissão, que o ofereceu ao Plenário.

No seio deste, recebeu milhares de emendas, que sofreram a triagem dos relatores na Comissão. Esta refundiu o projeto com as emendas por ela aprovadas e o novo texto desceu a Plenário, permitindo-se o “destaque” das emendas rejeitadas para discussão, e votação de cada um deles assim admitidas, depois de aprovado em globo aquele projeto da Comissão, “salvo emendas”.

A redação final de Prado Kelly ainda passou pela revisão do filólogo José de Sá Nunes.”⁽⁵¹⁾

Aquela data, 2 de abril, marcou portanto o fim da tarefa cometida pela “Grande Comissão” às Subcomissões, que ela mesma instituíra, principiando então a fase mais fecunda dos trabalhos daquele órgão. Iniciados os debates constitucionais na Comissão da Constituição, estenderam-se eles por todo o período de feitura do projeto, que afinal foi remetido à Mesa, e anunciado seu recebimento pelo presidente da Constituinte na sessão plenária de 7 de agosto de 1946.

Ao narrar o trabalho da Comissão da Constituição, que principiara sem que estivesse concluída a parte relativa à discriminação de rendas, cuja Subcomissão desfrutava de um prazo maior previsto na própria lei interna da Constituinte, o historiador político Hamilton Leal assim descreve o desempenho dos 37 membros:

“Em primeiro lugar, buscou-se acertar o método a ser observado nos debates, isto é, se se processariam por capítulos ou por artigos. Resolveu-se que seria artigo por artigo e que cada membro da Comissãoalaria dez minutos sobre cada um deles. O suficiente, já se vê, para que se tivesse um derrame oratório.

A discussão travada no seio da Comissão Constitucional, indiscutivelmente, por vezes, foi brilhante e merece exame. Mas à medida que os dias se passavam, foi ela se tornando mais longa, lutando cada deputado quase sem olhar o tempo, na defesa do ponto de vista do seu partido. Não foram poucos os apelos e as providências para impedir o retardamento dos trabalhos dessa espécie de subconstituinte... a Comissão não mediu esforços, trabalhando noite e dia, o que demonstrava o interesse na obra que estava realizando.”⁽⁵²⁾

Na sessão de 27 de maio de 1946, o presidente da Assembléia Constituinte, finda a leitura do expediente, anunciou que acabava de chegar à Mesa o Projeto de Constituição, “enviado pela douta e operosa Comissão, à qual a Assembléia cometeu tão alta incumbência”.

Ao comunicar o fato, disse ainda o presidente que, de acordo com o Regimento, mandaria imprimir imediatamente o projeto, para distribuição em avulsos, a fim de começar a correr o prazo de 72 horas, depois do qual seria submetido, englobadamente, à aprovação da Assembléia. A essa altura foi o presidente vivamente aplaudido.

Acompanhando o projeto, vinha um ofício do Presidente da Comissão da Constituição, Nereu Ramos, subscrito pelos demais membros desse órgão constituinte. Dizia-se nele que a Comissão de Constituição se reunira logo após sua designação, elegendo seu presidente, vice-presidente e relator e que a seguir se dividira em dez Subcomissões, as quais, em curto prazo, apresentaram a ela a redação da matéria que lhes fora atribuída. Assinala que toda essa matéria se discutiu artigo por artigo, sendo aprovada com as emendas ou substitutivos apresentados. Assevera que, para esse efeito, a Comissão realizou duas e, às vezes, três sessões diárias. Informa também que a opinião e os votos de cada membro da Comissão, bem como o teor exato do vencido, constavam das atas taquigrafadas e publicadas no *Diário da Assembléia*. Concluiu com a afirmativa de que tais atas ressalvavam, portanto, em face do vencido, a opinião e os votos de cada componente da Comissão.

O projeto se cumpunha de 197 artigos, aos quais se acrescentavam mais 2, constantes do Título Especial sobre as Disposições Transitórias. Repartia-se

na sua estrutura por Títulos, Seções e Capítulos. Os Títulos, em número de 6, eram os seguintes: Da Federação e da República (I); da União (II); dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (III); da Organização Financeira Federal, Estadual e Municipal (IV); dos Direitos Fundamentais (V) e das Disposições Gerais (VI).

Disse Hamilton Leal que o projeto, "em grande parte, quase que totalmente mesmo, inspirava-se e baseava-se nas Constituições de 1891 e 1934, aproximando-se a sistemática mais desta que daquela".

Entretanto, não esteve isento de algum influxo da Carta do Estado-Novo, como assinala também aquele publicista, mas, ao nosso ver, explicável talvez pela presença majoritária na Comissão de constituintes do PSD, partido cujas raízes desciam fundo no solo político do regime banido e cujos homens nutriam simpatia pelo ex-ditador, a cuja sombra e prestígio fizeram medrar sua agremiação. Sobre o relacionamento com a Carta do regime ditatorial, e outras influências constitucionais que ali se fizeram patentes, ponderou Leal:

"Não obstante, é preciso salientar que a própria Carta constitucional de 1937 serviu de fonte ao novo projeto, mormente na parte referente ao Poder Judiciário e à matéria econômico-social. No mais, restabelecia ele o cunho democrático das instituições, com eleições diretas e independência de poderes; com o Poder Legislativo composto de duas Câmaras — Câmara dos Deputados e Senado Federal; o Judiciário plenamente garantido e o Executivo controlado nos limites do regime presidencialista. Como na Constituição de 1934, instituía uma Justiça Eleitoral, devidamente aparelhada e protegida para o cumprimento da missão de dirigir e julgar a manifestação da vontade popular. Enfim, restabelecia as garantias individuais e os direitos sociais de quantos viviam e nasciam em terras do Brasil.

Tomado em suas linhas gerais, não há dúvida, o projeto suplantava a Constituição de 1934 e, sob certo sentido, a própria Constituição de 1891. Se não obedecia, como dissemos, à sistemática desta, entretanto, certos institutos, dela transplantados, como o da intervenção federal, foram muito mais bem cuidados e atendidos."⁽⁵³⁾

Publicado o projeto, avolumaram-se de imediato as críticas que partiam dos órgãos de imprensa, do meio jurídico, compreendendo advogados, professores e juristas de renome e até mesmo, como assinalou Hamilton Leal, de membros da própria Constituinte.⁽⁵⁴⁾

Mas esse é um problema de todas as Constituintes, em todos os países e em todas as épocas, que tem sido invariavelmente enfrentado, porquanto, em geral, decorre do excesso de expectativas otimistas que soem rodear toda obra constituinte numa primeira fase, nomeadamente em se tratando de Constituições de compromisso e consenso entre correntes heterogêneas de opiniões e interesses, cuja contrariedade gera logo os reparos, as críticas e as admoes-

tações de descontentamento e pessimismo de quem teve seu pleito ou sua causa vencida na formulação das regras fundamentais do novo pacto.

De sorte que não poderia ser diferente com os autores do projeto de Constituição de 1946, expostos a duras invectivas de haverem incorrido em graves defeitos de técnica constitucional ou perpetrado omissões propositadas, de fundo essencialmente ideológico. O projeto desagradou assim, de início, a gregos e troianos: conservadores, liberais e comunistas, na medida em que desatendeu determinados conteúdos ou transgrediu algumas regras técnicas.

Respeitante ao debate do projeto em plenário, não produziu controvérsias maiores que as que seriam de esperar da parte de uma Assembléia visceralmente conservadora, como haviam sido todas as Constituintes brasileiras, conforme assinalou muito bem o Deputado Hermes Lima ao propor à Comissão de Constituição a fixação de um prazo de uma semana às Subcomissões para a apresentação de seus trabalhos.

Com efeito, assinalando que aquela não era uma Assembléia revolucionária, e que ela se movia no espaço de fundamentos político-sociais conhecidos e consagrados já pelo nosso passado constitucional, o mesmo constituinte temia que se protegesse menos o trabalho do que a propriedade privada. Seu receio maior era o de chegar à afirmação de que a Constituição de 1946 traria "em relação à de 1934, menos inovação do que esta última trouxe ante a de 1891".

Compreende-se, por conseguinte, que nesse clima conservador, sujeito unicamente a ligeiras turbulências ideológicas provocadas pela bancada comunista, mas ainda assim tranqüilizada por um trabalhismo dócil e peleguista, inclinado mais a fazer demagogia nas ruas e nas tribunas do que na redação das leis, o plenário constituinte, que debateria o projeto, estivesse, pois, debaixo do inteiro domínio das duas poderosas forças conservadoras mais representativas da política e da economia do País, a saber, as duas agremiações gêmeas do *statu quo*: o PSD e a UDN.

Do que foi a mediocridade inovadora desse debate sobre os fundamentos das instituições e os parcos frutos que produziu, percebe-se claramente ou quase se adivinha no seguinte traçado de sua moldura, feito por um historiador insuspeito, já algumas vezes citado, e ideologicamente afeiçoado ao udenismo mais passional da época:

"A discussão, porém, dados os limites regimentais — aliás acertados (sic) — reduzir-se-ia à coleta de emendas, na sua maioria justificadas por escrito, e a discursos doutrinários ligados à matéria constante do projeto. Entre outras, merecem menção especial, nessa ocasião, as orações proferidas pelos Deputados Raul Pilla e José Augusto, sustentando a tese parlamentarista; a do Deputado Altino Arantes, batendo-se pelo presidencialismo; do Deputado Ataliba Nogueira, procurando escoimar o projeto de matéria não constitucional; do Deputado Agostinho Monteiro, sobre matéria econômica;

do Deputado Nestor Duarte, criticando-o generalizadamente; do Deputado Gilberto Freire, criticando, com indiscutível autoridade e erudição, a parte da ordem econômica e social, enfim, de vários outros constituintes, como os Deputados Pradô Kelly, Adroaldo Mesquita da Costa, Milton Campos e os Senadores Aloísio de Carvalho, Hamilton Nogueira, Ferreira de Sousa, etc.

Na sessão do dia 21 de junho deu o Presidente Melo Viana aviso ao plenário de que, no dia 24, terminaria o prazo para apresentação de emendas ao projeto de Constituição.”⁽⁵⁵⁾

Durante a reunião de 7 de agosto de 1946 da Comissão da Constituição foi lido e submetido à discussão o Parecer Geral do Relator Costa Neto sobre as 4.092 (quatro mil e noventa e duas) emendas oferecidas ao projeto que havia encaminhado ao plenário em 27 de maio de 1946.

O relator mesmo se surpreendera com o avultado número de emendas, um número sem precedente nos anais das Constituintes brasileiras, em mais de um século. Teve então oportunidade de declarar, realçando esse aspecto de intensidade participativa dos membros do colégio: “Esse número imprevisto e até imprevisível de emendas, revelador da operosidade e do espírito cívico dos constituintes de 1946, obrigou esta Comissão a examinar, antes de tudo, o método de trabalho a adotar, a fim de que os pareceres especiais das Subcomissões e este Parecer Geral pudessem ser elaborados dentro do exíguo prazo regimental de 15 dias”.

Tocante à sistemática do projeto aduziu ainda o relator as seguintes considerações: “Iniciados os debates sobre os pareceres e os textos parciais, elaborados pelas Subcomissões, esta Comissão entendeu que deveria atender, nesse particular, à orientação geral adotada pelos constituintes de 1891 e 1934, modificada somente no que fosse indispensável à adoção de novos dispositivos e aos aperfeiçoamentos ditados pela experiência.”⁽⁵⁶⁾

Consta da Ata dessa reunião da Comissão que o presidente declarou em discussão o relatório, que foi aprovado, tendo convidado “os membros da Comissão a lhe darem a sua assinatura, o que foi feito por todos os presentes; e declarou que mandara mimeografar o vencido, a fim de ser entregue a cada membro da Comissão um exemplar, acrescentando que fora consultado, sobre a redação, o Professor Sá Nunes, que prestou a sua colaboração à Comissão desde o começo dos trabalhos de redação”.

Fizeram restrições ao relatório, posto que o assinassem, os Deputados Gustavo Capanema, Mário Mazagão e Cayres de Brito, recaindo os reparos e a discordância do primeiro sobre a distribuição das matérias, adotadas pelo novo projeto.

No dia seguinte, chegava ao plenário da Assembléia Constituinte, enviada pelo Presidente da Comissão da Constituição, Nereu Ramos, o Parecer Geral, a Redação do Vencido sobre a Votação das Emendas e os avulsos contendo

os impressos com os pareceres das Subcomissões sobre o projeto da Constituição, “tudo de conformidade com o art. 28 do Regimento da Assembléia Constituinte”.

O presidente, depois da leitura ao plenário do ofício de Nereu Ramos, declarou que na forma do Regimento teria de pô-lo em votação na sexta-feira, 48 horas depois, “o que constituiria um disparate”, razão por que, cumprindo o Regimento “de acordo com o bom senso”, determinava que naquele mesmo dia o Parecer Geral e o projeto fossem encaminhados à imprensa oficial para efeito de publicação, o que aliás veio a ocorrer no dia 9 de agosto de 1946, nas páginas do *Diário da Assembléia*.⁽⁵⁷⁾

Com referência à tramitação ulterior do projeto nessa fase final, histórica e decisiva, dá-nos conta, em boa síntese, o historiador Hamilton Leal:

“Seguiu-se a votação. Conforme já salientamos, a ação do plenário limitou-se, na primeira fase, a ouvir e debater orações de caráter acentuadamente acadêmico, doutrinário ou econômico, e assunto de natureza político-partidária. Naquele instante, porém, atingia-se a etapa final que, na forma do Regimento, deveria obedecer às seguintes normas: o presidente da Assembléia Constituinte colocaria, para “Ordem do Dia” (a que se seguisse ao do recebimento) a votação do projeto de Constituição. Nem só este como as emendas, sem sofrerem discussão alguma, seriam votadas por “Títulos ou Capítulos” (art. 29). O uso da palavra, para esclarecimento do plenário, somente era permitido a um constituinte, devidamente credenciado por qualquer dos partidos (art. 29, parágrafo único), assim mesmo, pelo prazo de meia hora. Do momento em que fosse votada uma emenda, todas as demais sobre o mesmo assunto seriam consideradas prejudicadas (art. 30). Com referência, porém, aos pedidos de destaque (art. 30, § 2º), estes poderiam ou não ser deferidos conclusivamente pelo presidente.”

Sem embargo dessa última faculdade conferida ao presidente, e que lhe dava um enorme poder, o autor que estamos citando reconhece que ele se houve, nesse tocante, “com o mais elevado critério e sua ação, nesse particular, foi benéfica para a elaboração constitucional”. E acrescenta:

“Em compensação, o art. 31 permitia que, no momento das votações, o primeiro signatário de uma emenda, o relator-geral, o relator-parcial, pudesse dar explicações, mas num prazo de dez minutos apenas. Não fosse isto e — é quase certo — não teríamos tão cedo a promulgação. Graças a semelhantes providências pôde-se na sessão de 13 de agosto, dar início à votação da Constituição, isto é, da matéria vencida. Nessa ocasião verificou-se um ligeiro debate para elucidar o trabalho levado a efeito pela Comissão Consti-

tucional. Depois dele é que o presidente colocou a votos, título por título, capítulo por capítulo.

Se árduo foi o trabalho da Comissão, menor não foi o do Plenário. Não há exageros em dizer-se, trabalhava-se do amanhecer até alta madrugada. Houve pressa, muita pressa, mas, sem sacrifício da matéria, sendo examinado, discutido e, sobretudo, votado conscientemente. A votação durou até 7 de setembro, quando se passou ao Ato das Disposições Transitórias.

A 9 de setembro, o presidente da Constituinte anunciava o recebimento da redação final e o submetia ao conhecimento do Plenário. A 17 estava terminada a votação das emendas de redação, marcando-se para o dia imediato, 18 de setembro, a sessão solene de promulgação.” (58)

A data para a qual se previra a promulgação da Constituição e que concentrava todo o empenho das lideranças dos principais partidos fora, porém, 7 de setembro.

Na sessão de 30 de agosto da Assembléia Constituinte, tanto o vice-Presidente Otávio Mangabeira como o presidente da Comissão da Constituição e Líder do Partido Social Democrático, Nereu Ramos, usaram da palavra num apelo quase patético à aceleração dos trabalhos. (59)

Disse o primeiro que o debate havia sido excessivo, tanto em plenário como no seio da “Comissão dos 37”, e que muitas das discussões se alongaram naquela fase do debate constitucional de certo modo até inutilmente. Portanto, não pedia a supressão da discussão, mas de tudo que fosse supérfluo. Pediu assim redução dos destaques ao mínimo, evitando-se os discursos para justificar as emendas, porquanto os que as sustentavam não falavam para uma “casa de ineptos”. Assinalou textualmente Mangabeira depois de lembrar que já haviam decorrido sete meses no processo de elaboração da nova Carta:

“O que resta apreciar e votar é conhecido de todos os membros da Casa.

Não pretendo, por conseguinte, a votação da Carta constitucional sob pressão ou precipitadamente, o que lhe tiraria a respeitabilidade que merece. Peço, apenas, que se suprima o supérfluo, que tem havido em profusão.

Se tomarmos este rumo, teremos a Constituição a 7 de setembro.” (60)

De modo diferente, não pensava o Constituinte Nereu Ramos, presidente da “Comissão dos 37”:

“Quando ao iniciar os nossos trabalhos declarei ao primeiro jornalista que me inquiriu, que decretaríamos a Constituição da República no dia 7 de setembro, tinha a certeza de que estava expressando o sentir e as aspirações mais legítimas de nossa pátria.”

Depois de declarar-se orgulhoso do trabalho dos colegas daquela Comissão, Nereu Ramos reportou-se ao clamor popular pela promulgação o mais breve possível da nova Constituição, clamor “que nos vinha das ruas”, prometendo então, com toda a solenidade, dar à Nação, no dia 7 de setembro “a sua Constituição”. E afirmou com todo o entono:

“O que nos resta, sobretudo a nós da Maioria, que temos maiores responsabilidades, o que nos resta é compenetrarmo-nos de que a discussão já vai por demais prolongada e restringir ao mínimo os pedidos de destaque.” (61)

Todas essas diligências de fazer coincidir a promulgação da Constituição com a data magna da independência nacional malograram. Somente a 18 de setembro, cerca de duas semanas depois, a Constituição de 1946 — uma das que tiveram maior conteúdo de legitimidade em nossa história constitucional — via-se enfim promulgada, para tranquilidade da Nação e advento de uma ordem legítima, fundada nos axiomas do Estado de Direito.

Dessa Constituição disse judiciosamente o Deputado Aliomar Baleeiro:

“Literalmente tão bem redigida quanto a de 1891, a Constituição de 1946 possuía 218 artigos, além de um “Ato das Disposições Transitórias” com mais 36 artigos. Dividia-se em nove títulos, que se subdividiam em capítulos e estes em seções.

A estrutura e as linhas gerais assemelham-se às da Constituição de 1891, mas sem a rigidez presidencialista desta, pois foram conservados os dispositivos que permitiam a convocação ou o comparecimento espontâneo dos ministros ao Pleno: as Comissões de Inquérito parlamentar por iniciativa de um quinto dos membros de cada Câmara; a possibilidade de o congressista aceitar Ministério sem perder o mandato, etc.

O Senado voltou à posição de 1891 no Poder Legislativo e desaparecera a representação classista, os órgãos de cooperação governamentais, etc. O Tribunal de Contas passou a ser regulado no Poder Legislativo, como órgão de fiscalização orçamentária deste.” (62)

Mas a Constituição de 1946, obra de uma das Constituintes mais legítimas do ponto de vista dos seus pressupostos formais de convocação, não teve, em face de nossa tradição constitucional, um caráter simplesmente restaurador, corretivo e aperfeiçoador, qual se infere das observações acima feitas por Aliomar Baleeiro, senão que avulta na dimensão de seu perfil uma nota consideravelmente inovadora, em aspectos da maior importância do ponto de vista social: aquele cuja consagração sói fortificar com mais firmeza e solidez a legitimidade, a eficácia e a juridicidade das Constituições modernas e contemporâneas, neste final de século. Tais traços de originalidade do novo texto constitucional abrangem também a melhoria introduzida na esfera do

Poder Judiciário. Uma síntese avaliativa das novidades ali presentes flui do que escreveu a tal respeito o Senador Paulo Sarasate:

“Como inovações da Constituição de 1946, são dignas de destaque o restabelecimento do cargo de Vice-Presidente da República, supresso em 1934; a criação do Tribunal Federal de Recursos e do Conselho Nacional de Economia; a integração da Justiça do Trabalho no âmbito do Poder Judiciário; o dispositivo que vedou a organização, registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação cujo programa de ação contrariasse o regime democrático (Partido Comunista); o reconhecimento do direito de greve; a participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa (preceito que não chegou a ser disciplinado em lei ordinária) e a aposentadoria facultativa do funcionário com 35 anos de serviço.”⁽⁶³⁾

NOTAS DE PÉ DE PÁGINA

- 1 — José Duarte, “A Constituição Brasileira de 1946”, 1º volume, 1947, Rio de Janeiro, pág. 90
- 2 — *Diário do Poder Legislativo*, Ano I, nº 1, Capital Federal sábado, 2 de fevereiro de 1946
- 3 — *Diário do Poder Legislativo*, 2 de fevereiro de 1946, pág. 2
- 4 — *Diário do Poder Legislativo*, 2/11/46, pág. 2
- 5 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 2
- 6 — *Diário do Poder Legislativo*, de 5-2-46, pág. 9
- 7 — Discurso de Nereu Ramos, estampado no *Diário do Poder Legislativo*, de 7 de fevereiro de 1945, pág. 29
- 8 — Esses dados foram extraídos da ata da sessão solene de instalação da Assembléia Constituinte, em 5 de fevereiro de 1946. Não há nenhuma referência à bancada do Maranhão nem ao número de seus constituintes.
- 9 — *Diário do Poder Legislativo*, edição de 6 de fevereiro de 1946, pág. 18
- 10 — A referência cronológica recai sobre a data da primeira sessão preparatória, que congregou pela primeira vez os membros da nova Assembléia Constituinte, os quais qualificou de uma “elite que honra a cultura em todos seus aspectos” e que vinha estruturar os poderes do Estado, autônomos e harmônicos, a fim de assegurar “no funcionamento de seus freios e contrafreios, os direitos individuais”.
- 11 — *Diário do Poder Legislativo*, 6-2-46, pág. 19
- 12 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 19
- 13 — *Diário do Poder Legislativo*, pág. 19
- 14 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 20
- 15 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 21
- 16 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 21
- 17 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 21
- 18 — Realmente, batalharam com ardor na Constituinte de 34 por um Regimento próprio, entre outros, Acúrcio Torres, José Joaquim Seabra e Henrique Dodsworth. Afirmou o primeiro, com referência à lei interna, na sessão de 13 de novembro de 1933:
“Nem se diga, Sr. Presidente, que a esta Assembléia Nacional Constituinte, que deve seguir os exemplos, de acordo com o apelo que fez V. Ex^a, daqueles que tomaram parte na Constituinte de 1823 e daqueles outros que organizaram a libérrima Carta Constitucional de 24 de fevereiro; nem se diga que a Assembléia Nacional Constituinte, em sua soberania, nas sessões preparatórias, não possa cuidar da lei interna que há de reger os seus trabalhos.”
Quanto a J.J. Seabra, representante baiano, temos dele esse pronunciamento:
“Para que a soberania desta Assembléia não seja quebrada, o justo seria que o próprio Regimento baixado pelo Governo fosse discutido e aprovado por aquela Assembléia mesma, para aceitá-lo completamente, *in totum*.”
- 19 — *Diário do Poder Legislativo*, 7-2-46, pág. 28

- 20 — *Diário do Poder Legislativo*, 7-2-46, pág. 28
 21 — *Diário do Poder Legislativo*, 7-2-46, pág. 29
 22 — *Diário*, cit., pág. 29
 23 — *Diário*, cit., pág. 29
 24 — *Diário*, cit., pág. 29
 25 — A matéria sobre a crise do Regimento, logo após a abertura dos trabalhos da Constituinte foi, em grande parte, publicada no *Diário do Poder Legislativo*, edição de 7 de fevereiro de 1946.
 26 — Francisco Campos, citado por Prado Kelly, *Diário do Poder Legislativo*, 27 de fevereiro de 1946, pág. 249.
 27 — Durante o transcurso do embate doutrinário sobre a indicação dos partidos oposicionistas, dispostos a aprovar um ato constitucional provisório de limitação dos poderes do Presidente da República, já eleito e empossado, o senador Nereu Ramos, redarguindo a um aparte do Deputado Prado Kelly, em que este dizia dar interpretação diferente às palavras do Professor Dória, asseverou peremptório: "Não é questão de interpretação, pois a Lei Constitucional por S. Ex^a redigida e assinada, é de clareza que dispensa qualquer interpretação. São dois artigos, em síntese: um que estabelece a competência da Assembléia Constituinte, e outro, em que fixa as atribuições do Presidente da República. É precisamente a teoria que seguimos!" (*Diário do Poder Legislativo*, 22 de fevereiro de 1946, pág. 194.)
 28 — Disse a esse respeito Nereu Ramos: "O que o Brasil deseja na hora presente é que se apresse a elaboração da nova Carta da República". (*Palmas*.)

Não percamos tempo por isso a discutir Constituições provisórias (*palmas*), retalhos de Constituições (*palmas*), pedaços de Constituições (*palmas*), já que em pedaços está a Constituição de 1937". A essas considerações Plínio Barreto replicou: "É preferível uma Constituição provisória do que uma ditadura em pleno regime constitucional". Na mesma sessão e no mesmo debate, já Aliomar Baleeiro afirmou: "O problema é de clareza meridiana. A União Democrática Nacional não veio discutir a Constituição de 37. O que ela encarou foi a situação de fato do Brasil, em que há, no momento, uma autoridade, o Sr. Presidente da República, investido de poderes discricionários".

Sugeriu então à Maioria que uma Comissão elaborasse um ato abreviado, pelo qual se limitasse o arbítrio do Sr. Presidente da República. "Desejamos agora que V. Ex^a nos esclareça se há na atitude do Partido Social Democrático, vontade de voltar à Constituição de 37, recusando a lei que a Assembléia pode evidentemente fazer desde já, limitando os poderes do Presidente da República e imprimindo forma constitucional ao Brasil". (*Diário do Poder Legislativo*, 22 de fevereiro de 1946, págs. 197 e 196).

- 29 — *Diário do Congresso*, 22 de fevereiro de 1946, págs. 194 e 195
 30 — *Diário do Poder Legislativo*, 22 de fevereiro de 1946, págs. 196, 197, 199 e 200
 31 — *Diário do Poder Legislativo*, 22 de fevereiro de 1946, págs. 196, 198 e 199
 32 — Veja-se o discurso do candidato Eurico Gaspar Dutra, proferido em Belo Horizonte, a 1º de setembro de 1946
 33 — Em entrevista à imprensa carioca, estampada em *O Jornal* do Rio de Janeiro, de 3 de março de 1945, o jurista Francisco Campos, autor da Carta de 37, outorgada por Getúlio Vargas, ao desferir o golpe de Estado de 10 de novembro, daquele ano, declarou:
 "Acontece, porém, o que é mais grave, que a Constituição de 37 não tem mais vigência. É um documento de valor puramente histórico. Entrou para o imenso material que, tendo sido ou podendo ter sido jurídico, deixou de o ser, ou não chegou a ser jurídico, por não haver adquirido ou haver perdido a sua vigência. É o que resulta claramente do texto da própria Constituição. Com efeito, o artigo 175 declara: o atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até à realização do plebiscito a que se refere o artigo 187, terminando o período presidencial fixado no artigo 180 se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição. Ora, o artigo 180 declara: "O período presidencial será de seis

anos". Resulta, pois, claramente, da combinação dos dois artigos: primeiro — que o mandato do Presidente começaria a correr da data da Constituição. Segundo — que esse período não pode exceder de seis anos, e, estabelecendo o artigo 175 que o Presidente só terminaria esse período de seis anos se o plebiscito fosse favorável à Constituição, o plebiscito deveria realizar-se impreterivelmente dentro dos seis anos a que se refere o artigo 80. Ora, não se tendo realizado o plebiscito dentro do prazo estipulado pela própria Constituição, a vigência desta, que antes da realização do plebiscito seria de caráter provisório, só se tornando definitiva mediante a aprovação plebiscitária, tornou-se inexistente. A Constituição de 37 não tem mais, portanto, vigência constitucional. É, como já dissemos, um documento de caráter puramente histórico e não jurídico."

- 34 — *Diário do Poder Legislativo*, 27 de fevereiro de 1946, pág. 250
 35 — *Diário do Poder Legislativo*, cit., pág. 250
 36 — *Diário*, cit., pág. 250
 37 — *Diário*, cit., pág. 250
 38 — *Diário*, cit., pág. 252
 39 — *Diário*, cit., pág. 253
 40 — *Diário*, cit., pág. 253
 41 — *Diário*, cit., pág. 253
 42 — O discurso de 23 de maio foi estampado no dia seguinte, na edição do *Diário da Assembléia*, pág. 2052
 43 — Luís Carlos Prestes, discurso na Constituinte, estampado no *Diário da Assembléia*, 19 de junho de 1946, pág. 2707
 44 — A disposição dos comunistas, em 1946, de seguir as regras do jogo democrático, renunciando à luta armada para a ascensão ao poder, parece transparecer destas palavras, proferidas na tribuna constituinte, em 30 de agosto de 1945, bem perto da promulgação da Carta de 18 de setembro, pelo líder comunista Carlos Prestes: "É uma fatalidade da própria sociedade capitalista que ela cairá, sem dúvida, no socialismo. Mas, nos dias de hoje, o que defendemos no Brasil, não é nenhuma revolução socialista. Nem existe emenda nossa, traduzindo qualquer reivindicação de caráter socialista. Sabemos que vivemos numa sociedade capitalista, e hoje, em nosso País, o fundamental é liquidar todos os restos feudais, que estão impedindo o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O operário brasileiro sofre menos do capitalismo do que destes restos feudais, desse atraso. Ligado a esses atrasos, à classe dominante dos grandes proprietários de terras, está o capital estrangeiro, particularmente, através das empresas de serviços públicos. Julgamos que esses serviços públicos nas mãos do Estado são perfeitamente compatíveis com o capitalismo, e que, em inúmeros países capitalistas, os serviços públicos estão nas mãos do Estado. Aqui, em nossa Pátria, os Correios e Telégrafos, por exemplo, sempre estiveram nas mãos do Estado" (*Diário da Assembléia*, 31 de agosto de 1946, pág. 4530).
 45 — *Diário da Assembléia*, 16-3-46, pág. 463
 46 — *Diário da Assembléia*, 16-3-46, pág. 463
 47 — *Diário da Assembléia*, 16-3-46, pág. 463
 48 — *Diário da Assembléia*, 16-3-46, pág. 459
 49 — Aliomar Baleeiro, "A Constituinte e a Constituição Federal de 1946" in "As Constituições no Brasil — A Constituição de 1946" Fundação Projeto Rondon, Ministério do Interior, 1987, págs. 2 e 3
 50 — Hamilton Leal, "História das Instituições Políticas do Brasil", 1962, Rio de Janeiro, pág. 587
 51 — Aliomar Baleeiro, ob. cit., págs. 1 e 2
 52 — Hamilton Leal, ob. cit., pág. 587
 53 — Hamilton Leal, ob. cit., págs. 587/588
 54 — Em defesa do Projeto, exposto às críticas do Plenário, levantou-se o Presidente da Comissão de Constituição, Nereu Ramos:

“ -- Sr. Presidente, parece-me que a Assembléa não se considera suficientemente esclarecida a respeito da maneira por que procedeu a Comissão da Constituição.

Recebendo o Projeto aprovado em primeiro turno, com cerca de cinco mil emendas, a Grande Comissão distribuiu-as pelas Subcomissões, organizadas no começo de seus trabalhos. Cada uma dessas Subcomissões ofereceu Parecer.

Posteriormente, a Comissão, examinando os pareceres das Subcomissões aprovou o que consta da redação do Projeto vencido. Nenhuma matéria que não constasse de emenda ou do próprio Projeto aprovado em primeiro turno foi introduzida no Projeto revisto. Redigimos o vencido e apresentamos ao Plenário, por entender que o seu trabalho, dessa forma, seria facilitado, consubstanciados, como se acham, no Projeto todas as emendas aprovadas, integral ou parcialmente.

A primeira coisa que decidimos, o primeiro ponto focalizado pela Grande Comissão, foi o da distribuição da matéria.

Tomando em consideração as emendas oferecidas, demos ao Projeto nova distribuição, suprimindo alguns capítulos e criando outros, em virtude de aceitação de emendas. Assim é que o capítulo ora em discussão se compõe do que constava do Capítulo I do Projeto e também dos relativos à organização financeira e política externa, além da inclusão de alguns dispositivos que no Projeto primitivo figuravam em outros Capítulos e até nas Disposições Gerais. Demos a tudo o sistema semelhante à Constituição de 1934, que havia aperfeiçoado a Constituição de 1891 (*Diário da Assembléa*, 14 de agosto de 1946, pág. 4068)

55 — Hamilton Leal, ob. cit., pág. 589

56 — Ver *Diário da Assembléa*, 8 de agosto de 1946, pág. 3934

57 — O Projeto, submetido depois a votação, foi tenazmente combatido pelos membros da bancada comunista. Uma das vezes que o profligaram com mais dureza foi a do Líder Luís Carlos Prestes: “Votamos contra o Projeto por ser no seu todo e na maioria de seus capítulos a negação daquilo por que prometemos lutar nesta Casa. Em declaração de voto já dissemos das razões fundamentais de nossa atitude. O Projeto, no entanto, foi aprovado pelo plenário da Casa e aqui estamos para colaborar, para participar da tarefa de melhorá-lo na medida do possível e expungir-lo em parte, ao menos, daquilo que nos afigurar incompatível com a Carta Constitucional que reclama a Nação... Não vamos insistir nas críticas já feitas desta tribuna por oradores ilustres, especialistas e mestres, muitos deles em Direito Constitucional, sobre os defeitos gerais do Projeto. Estamos em geral de acordo com a crítica já feita sobre a extensão do Projeto, seus detalhes e minúcias desnecessárias, a má distribuição da matéria, etc... A grande extensão não significa que trate de novos assuntos importantes, como chegaram a afirmar alguns de seus defensores. É extenso porque multiplica exceções, e, inúmeras vezes se põe a limitar, senão a negar, direitos, preceitos e afirmações do próprio Projeto.

Não se diz nada de prático sobre a reforma agrária, sobre a maneira de acabar com os restos feudais na agricultura, sobre a necessidade do ensino gratuito, sobre a gratuidade indispensável da Justiça, sobre medidas práticas que assegurem o progresso do Brasil.

Concordamos também com aqueles que criticam a má distribuição das matérias com evidente falta de técnica na elaboração da lei. Um mesmo preceito apreciado em diversos artigos ou distribuído por capítulos diversos. Afirma-se aqui para logo se negar ou apreciar sob novo aspecto o mesmo conceito mais adiante.

Quanto ao conteúdo, já dissemos o essencial em nossa declaração de voto. Prende-se exageradamente o Projeto a fórmulas políticas antiquadas, já condenadas pela nossa experiência política, como tentaremos provar ainda hoje no decorrer do meu discurso”. (*Diário da Assembléa*, 19-6-46, pág. 2707)

58 — Hamilton Leal, ob. cit., págs. 591/592

59 — Não era a primeira vez que os dois líderes partidários se empenhavam a fundo em abreviar os trabalhos da Constituinte, para fazer promulgar a 7 de setembro a lei magna do País, o que não conseguiram. Com efeito, Otávio Mangabeira, já na sessão de 20 de agosto

de 1946, algumas semanas antes do transcurso da data da independência, exclamava: “Sr. Presidente, Srs. Representantes, se me fosse permitido, apelaria veementemente, para todos e cada um dos membros desta Casa, a fim de que concorressem como pudessem para que tenhamos promulgada a Constituição da República a 7 de setembro (*Muito bem! Palmas.*) Isto depende de nós. Evitemos tudo o que não seja absolutamente indispensável... tomemos o compromisso de dar ao País a sua Carta política a 7 de setembro, para que, na data luminosa em que foi proclamada a independência, tenhamos restaurada no Brasil a legalidade democrática”. Uma chuva de aplausos cobriu as últimas palavras do Orador. (*Diário da Assembléa*, 21 de agosto de 1946, pág. 4256)

No mesmo sentido e inspirado no mesmo propósito, o líder Nereu Ramos, Presidente da Comissão da Constituição, encaminhou à Mesa da Constituinte um requerimento:

“Requeiro que sejam adiadas para serem apreciadas por ocasião do Ato das Disposições Transitórias, os destaques referentes à coincidência dos mandatos, aos prazos da legislatura e à representação dos Territórios, sem prejuízo da colocação do vencido no lugar apropriado”. Era expediente de que se valia o representante do PSD para apressar a tramitação do Projeto e deixar para o fim a matéria polêmica que naquela ocasião mais obstaculizava a marcha dos trabalhos”. (*Diário da Assembléa*, 21 de agosto de 1946, pág. 4256)

60 — *Diário da Assembléa*, 1º de setembro de 1946, pág. 4569

61 — *Diário da Assembléa*, 1º-9-46, pág. 4569

62 — Aliomar Baleeiro, ob. cit., pág. 3

63 — Paulo Sarasate, “A Constituição do Brasil ao alcance de Todos”, Rio de Janeiro — São Paulo, 1967, págs. 19/20.