

REVISÃO CONSTITUCIONAL DE 1926*

MARLY MARTINEZ RIBEIRO

A discussão do tema Reforma Constitucional de 1926 pode ser iluminada com o destaque de alguns problemas gerais propostos na fase em que se concretizou a medida. Com recursos obtidos pelo exame de documentos oficiais, tais como DOCUMENTOS PARLAMENTARES E ANAIS DO SENADO FEDERAL, pudemos reconstituir, esquematicamente, a tramitação da proposta de reforma pelo Congresso, o que nos dá elementos para situarmos, por exemplo, o papel do Executivo no quadro político nacional, as relações do Executivo com o Legislativo e governos estaduais, o comportamento da maioria e minoria parlamentar no concernente ao problema e o sentido das modificações que atingiram certos itens da Carta de 1891.

Queremos esclarecer que se trata, em parte, de aproveitar dados sobre aspectos gerais do movimento trazidos ao nível da consciência dos meios políticos da época. Por outro lado, que tivemos de nos fundamentar, basicamente, em declarações de parlamentares que só podiam argüir o presidente Bernardes a respeito dos motivos e oportunidade da reforma e tecer considerações, hipotéticas ou não, sobre o assunto, porque se definiam como oposição ao governo. Tais informações — tendenciosas e parciais — podem, entretanto, ser aproveitadas, no caso, com certo rendimento.

*) Trabalho apresentado como parte dos resultados de pesquisas em torno de questões ligadas à organização e funcionamento do Poder Judiciário no período republicano.

Cuidaremos do tema através dos itens que se seguem.

Crítica ao Movimento de Revisão Constitucional.

A oposição parlamentar ao govêrno Bernardes traduzia no Congresso a crítica ao movimento de reforma constitucional.

Essa crítica voltava-se tanto para as condições gerais em que a revisão se processou, quanto — num plano mais específico — para o conteúdo do projeto que visava alterar determinados itens da Carta de 1891.

No primeiro caso, a questão fundamental de tôda a problemática seria, em última análise, a prática do sistema presidencialista instituído no Brasil com a República, sistema que já, por suas características peculiares, favorecia uma predominância do Executivo sôbre o Legislativo e Judiciário.

Essa tendência se agrava com o suceder dos quadriênios presidenciais, chegando ao seu *climax* no govêrno Arthur Bernardes.

A completa inobservância, por parte dêsse presidente, dos limites que regiam a harmonia entre os poderes da República testava-se, por exemplo, pela eclosão de movimentos revolucionários em vários pontos do território nacional, conseqüências naturais da crise econômica-financeira e política em que se encontrava o país, e, das agravantes medidas tomadas pelo govêrno na tentativa de saná-las.¹

Complementando essa política, propunha ainda à Nação uma reforma de seu estatuto básico.

1) Cf. discurso dos deputados LEOPOLDINO DE OLIVEIRA E PLÍNIO CASADO in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — *Revisão Constitucional*, vol. I, respectivamente, págs. 540/577 e 719/746. Idem senador Moniz Sodré in ANAIS DO SENADO FEDERAL — 1925, vol. XIII, págs. 562/583. Idem presidente Arthur Bernardes in DR. ARTHUR BERNARDES — DISCURSOS (1922-1926), pág. 104.

O que se tinha a discutir, mais especificamente no caso, era, em primeiro lugar, o problema da oportunidade. Levantava-se a questão justamente no momento em que não se gozava da tranqüilidade e das garantias legais necessárias ao pleno debate que um assunto como êsse exigia; momento de crise em que se somava às transações para o preparo da sucessão presidencial e à emergência de revoltas armadas o regime do sítio, sob o qual se encontrava grande parte do território do país. *

A medida de exceção era permitida pela Carta de 1891, cujos moldes, embora “liberais”, tinham, entretanto, que, especialmente neste ponto, ceder às exigências do

*) — Para o Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro a medida vigorou de julho de 1922 a dezembro de 1923; foi decretada novamente em julho de 1924, para ser suspensa em dezembro de 1926. Nêsse intervalo de normalidade instaurou-se o estado de sítio na Bahia por, mais ou menos, 15 dias. O decreto promulgado em julho de 1924 referia-se também ao Estado de São Paulo. Ainda no mesmo mês, dois decretos dêsse tipo passaram a vigorar, sendo que o primeiro destacava os Estados de Sergipe e, novamente, Bahia: o segundo, Amazonas e Pará. No mês seguinte, outro decreto extendia a medida ao Estado de Mato Grosso. Em setembro, o sítio foi decretado para o Estado do Paraná; em novembro, para o do Rio Grande do Sul, e, em primeiro de janeiro de 1925, para o Estado de Santa Catarina. Entre os meses de janeiro e fevereiro de 1925, o Estado da Bahia passou por um curto período de normalidade.

Por um decreto de abril de 1925, tôda essa situação deveria vigorar até 31 de dezembro do mesmo ano, mas, na realidade, foi alterada já em outubro, com relação aos Estados do Paraná e Santa Catarina; em novembro, ao da Bahia. Para as demais Unidades, um decreto promulgado em dezembro do mesmo ano prorrogava o sítio até abril de 1926. Antes que terminasse êste prazo, entretanto, determinou-se a continuidade da medida até 31 de dezembro, exceto para o Estado de Mato Grosso, mas, inclusive, para o Estado do Ceará. Esta substituição foi invertida por um decreto de outubro de 1926 que instaurava o sítio em Mato Grosso, novamente, e o suspendia no Ceará.

Em 31 de dezembro de 1926, portanto já no governo Washington Luiz, foi promulgado o decreto n.º 17616 prorrogando, por mais um mês, o regime de exceção nos Estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso, e, o determinando para Goiás e Santa Catarina.

Conclui-se, portanto, que durante a tramitação da reforma constitucional, em seus dois turnos, isto é, 1925 e 1926, encontravam-se sob o regime de estado de sítio várias unidades da Federação, como era o caso de Rio de Janeiro, São Paulo, Sergipe, Bahia (em parte), Amazonas, Pará, Mato Grosso, Paraná (em parte), Rio Grande do Sul, Santa Catarina (em parte), Ceará (também em parte) e, naturalmente, Distrito Federal.

regime presidencial. Assim, para “manter a ordem” nas ocasiões de crise o Executivo contava já com a disponibilidade de poderes excepcionais. Sem se falar que na prática o sítio era levado as suas últimas conseqüências, significava suspensão de garantias constitucionais, inclusive imunidades parlamentares e liberdade de imprensa.

Nessas circunstâncias, seria, portanto, um contrassenso pensar-se em reforma constitucional. Mais do que nunca tornava-se necessário que a Constituição pairasse acima dos desequilíbrios, apresentando-se como o elemento estável e controlador do regime. Além disso, a disparidade de problemas — revoltas armadas, estado de sítio, sucessão presidencial, reforma constitucional — envolvia os meios políticos de modo a não permitir que no tratamento de cada caso houvesse uma autonomia de interesses. Assim, por exemplo, poder-se-iam até esperar certas barganhas em tórno da sucessão presidencial por transigências em aspectos fundamentais da revisão constitucional.

Por outro lado, mesmo levando-se em conta a possibilidade de benevolência por parte do govêrno em algumas ocasiões, como é que se poderia desenvolver, em tal ambiente, o livre debate sôbre a reforma? Tanto a opinião pública quanto o Congresso que teria, naturalmente, de concretizar a medida, como representante dos interesses nacionais, vêr-se-iam sufocados pela falta de garantias legais cedendo, por fim, em detrimento de suas funções, caso certos dispositivos da proposta fôsem contrários aos interesses gerais do país.

Tudo isto, que agravava a “natural” dependência do Legislativo face ao Executivo, seria justificativa mais que suficiente para que não se alterasse na ocasião o estatuto político da República.²

2) Cf. discurso do senador ANTONIO MONIZ in ANAIS DO SENADO FEDERAL — op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 298/326. Idem deputados BAPTISTA LUZARDO E PLÍNIO CASADO in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, respectivamente, págs. 693/709 e 719/746.

O presidente Arthur Bernardes, por seu lado, também invocava o problema da crise, mas, no sentido de defender sua linha política.³

Discutiam-se, em segundo lugar, os objetivos que haviam norteado a proposição da reforma.

De acôrdo com as disposições constitucionais (artigo 90), apenas o Congresso Nacional, por intermédio da quarta parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, e, o Legislativo dos Estados, representado pela maioria de votos das assembléias de, pelo menos, 2/3 dos Estados da Federação, poderiam tomar a iniciativa de qualquer projeto que se propuzesse a alterar itens da Constituição de 1891.**

No caso da reforma de 1926, entretanto, tudo indicava que suas linhas gerais haviam sido traçadas pelo presidente da República, o que a tornava, portanto, desde o início, uma proposta de reforma “inconstitucional”, segundo expressão do senador Moniz Sodré.

3) Cf. discurso do presidente ARTHUR BERNARDES in DR. ARTHUR BERNARDES — DISCURSOS, op. cit., págs. 86. Idem carta do presidente ao Dr. Raul Soares — Ibidem — pág. 97.

***) — Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

“Art. 90. A Constituição poderá ser reformulada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das assembléias dos Estados.

§ 1.º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das câmaras do Congresso Nacional, fôr aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra câmara, ou quando fôr solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua assembléia.

§ 2.º Essa proposta dar-se-á por aprovada, se no ano seguinte o fôr, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas câmaras do Congresso.

(...)

§ 4.º Não poderão ser admitidos com objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana-federativa, ou a igualdade de representação dos Estados no Senado.”
— CONSTITUIÇÃO DO BRASIL — Edição Saraiva, São Paulo, 1958.

A função necessária que teria o Congresso de concretizar ou não a medida, em nada neutralizaria êsse erro básico, porque, de qualquer forma, a influência do chefe do governo se faria sentir sôbre a maioria parlamentar.

Eram mais que conhecidos os artifícios utilizados pelo presidente no sentido de conciliar, com os seus próprios, os interesses do Congresso em relação à reforma.

Consta que, inicialmente, pontos decisivos do futuro projeto de revisão haviam sido resolvidos já nas dependências do Palácio do Catete. Aí sucediam-se reuniões, ora de senadores, ora de líderes de bancada na Câmara, convocadas com essa finalidade, pelo próprio chefe do governo. Deste fato ninguém se preocupava em fazer segredo, nem mesmo o líder governista da Câmara, deputado Viana do Castello. Não sendo êste meio plenamente satisfatório, lançava-se mão do que permitia o mecanismo da política dos governadores: o Executivo Federal fechava a questão para os governadores ou presidentes dos Estados e êstes se incumbiam de controlar o comportamento das respectivas representações no Congresso Nacional. Assim, através do que a minoria chamava de “telegrama-circular”, as situações estaduais “orientavam” os parlamentares, com respeito à linha que deveriam adotar nas discussões, à melhor tática que poderiam utilizar para a mais rápida tramitação do projeto (comparecendo ou não às sessões, tomando ou não parte nos debates, etc.) e, finalmente, sôbre a sua participação nas votações da proposta de reforma constitucional, Colocada dêsse modo a questão, em termos estritamente partidários, evitava-se o inconveniente das divergências doutrinárias e chegava-se, portanto, ao alvo previsto.

Estaria perfeitamente de acôrdo com essa orientação a forma pela qual se desenvolveram os trabalhos iniciais da Comissão dos 21, da Câmara, para traduzir em emendas os resultados concretos já conseguidos sôbre a reforma.

Segundo declarações da minoria, essa Comissão Especial, eleita para estudar e dar parecer sôbre a proposta

de revisão, entregue ao Congresso, reunia-se, inicialmente, na residência do deputado Herculano de Freitas, relator da mesma. Assim, quando o grupo iniciou seus trabalhos regimentais, já tinha resolvido, a portas fechadas, sobre o destino das várias sugestões dadas pelos parlamentares em geral e o que deveria ser apresentado como matéria definitiva para a regular tramitação. O Congresso, naturalmente, aceitaria essas idéias e votaria a seu favor, sem mesmo tomar conhecimento dos problemas ventilados nessas discussões anteriores, do comportamento particular de cada membro da Comissão com respeito aos diversos temas etc. .

Desta forma, o Legislativo, representado pela maioria parlamentar, aceitando passivamente uma proposta heteronômica de revisão constitucional e mesmo lutando para que ela tivesse rápida tramitação e em nada se alterasse, apenas refletia a vontade do chefe do govêrno .

Este seu comportamento, entretanto, não poderia ser passível de crítica, desde que traduzia simplesmente a tendência natural do sistema presidencialista no Brasil, que caminhava para uma centralização cada vez maior em favor do Executivo. Mesmo que os deputados ou senadores, em particular, não aceitassem a reforma, ou algumas de suas proposições, enquanto membros do Congresso, ou pelo menos, da maioria parlamentar, teriam que agir de modo contrário a isto seriam pressionados pelos mecanismos do sistema. ⁴

Um movimento de reforma constitucional, desencadeada em tais condições, poderia ser desculpável e possivelmente aplaudido, se dêle resultassem soluções à crise

4) Cf. discurso do senador Moniz Sodré in ANAIS DO SENADO FEDERAL — op. cit., 1925, vol. IX, pp. 496/509; 1926, vol. V, pp. 13/18. Idem deputados Adolpho Bergamini, Baptista Luzardo, Vianna do Castello, Leopoldino de Oliveira e Armando Burlamaqui in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, respectivamente, pp. 201/213, 296/298, 428/433, 497 e 540/577, 577/600. Idem Azevedo Lima e Alberico de Moraes — ibidem — vol. II, respectivamente, pp. 114/117 e 410/414. Idem Leopoldino de Oliveira — Ibidem — vol. V, pp. 181/196.

que atingia o país. Tal propósito seria conseguido até com um projeto que se restringisse a apenas esclarecer e precisar, para uma correta aplicação, certos itens da Carta de 1891. Na realidade, porém, através de um processo que já de início contrariava o princípio do equilíbrio entre os poderes da República e o da própria federação, chegara-se a uma proposta de reforma retrógrada, se comparada ao estatuto sujeito à revisão. Distinguia-se, pelo menos, na proposta, a idéia de se cristalizar em disposições constitucionais a deturpação que o sistema vinha sofrendo na prática e que, basicamente, seria o grande fator das crises. Em outras palavras, a linha da proposta orientava-se para uma maior centralização de poderes nas mãos do Executivo Federal, acompanhada pela restrição de liberdades civis, tão apregoadas pelos constituintes republicanos.⁵

O motivo para se pleitear uma reforma constitucional em um momento determinado, como parece que seria o caso, não se apresentava de forma muito clara aos olhos dos parlamentares que se dispunham a discutí-lo.

A oposição argüia os partidários do movimento sôbre as causas de tão repentina mudança nas diretrizes de governo de um presidente que se apresentara ao eleitorado, na campanha para a sucessão presidencial, afirmando absoluta neutralidade face ao problema da revisão e mesmo enaltecendo a eficácia dos princípios cristalizados na Carta de 1891, desde que fôsem fielmente aplicados.

De fato, nêsse sentido, estavam claros os têrmos da plataforma eleitoral — documento lido durante o banquete que a Convenção de 8 de junho de 1921 oferecia a Arthur Bernardes e Urbano Santos como seus candidatos, respectivamente, à presidência e vice-presidência da República, — onde o futuro chefe do governo declarava que

5) Cf. discursos dos senadores ANTONIO MONIZ E BARBOSA LIMA in ANAIS DO SENADO FEDERAL — op. cit., 1295, vol. VIII, respectivamente, págs. 298/326 e 456/471. Idem deputado WENCESLAU ESCOBAR in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I. págs. 466/493.

de forma alguma poderia tomar qualquer iniciativa a respeito do problema. Isto porque, em primeiro lugar, no seio da própria Convenção que o havia escolhido delineavam-se duas tendências, uma pró, outra contra a revisão constitucional, vencendo, no caso, a segunda. Por outro lado, não cabia ao Executivo o direito de imiscuir-se na esfera de ação de outro poder, e, desde que uma proposta de emendas à Constituição era prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional, ou das Assembléias dos Estados, sua atitude estaria suficientemente justificada.

Tudo fazia crer, além disso, que tal pronunciamento não passava de uma tática política, destinada a neutralizar aparentemente, o radicalismo anti-revisionista imperante no seio da Convenção. Era necessário, em primeiro lugar, que se arrebanhasse para o nome dêsse candidato (anti-revisionista), contra o de seu opositor, Nilo Peçanha, o grupo ligado a Ruy Barbosa, francamente adepto da reforma; em segundo lugar, impunha-se como medida capaz de conciliar as divergentes opiniões de alguns convencionistas. Consta que o manifesto elaborado para servir de base à plataforma Arthur Bernardes proclamava, de forma categórica, seu anti-revisionismo e que, por isso, a êle negaram assinatura alguns membros da Convenção, como seria o caso de Raphael Cabeda e Cincinato Braga. Diante dêste fato, ficou decidido, então, que o manifesto seria lançado em têrmos mais amencs.⁶

Acontece, porém, que o conteúdo da mensagem presidencial, dirigida ao Congresso em 1924, contrariava inteiramente a plataforma de govêrno.

6) Cf. plataforma eleitoral apresentada pelo candidato ARTHUR BERNARDES à presidência da Republica in DR. ARTHUR BERNARDES — DISCURSOS, op. cit., págs. 7/9. Idem discursos dos senhores ANTONIO MONIZ E LAURO SODRÊ in ANAIS DO SENADO FEDERAL — op. cit., 1925, respectivamente, vol. VIII, págs. 298/326; vol. IX, págs. 128/152. Idem deputados ADOLPHO BERGAMINI E ARTHUR CAETANO in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, respectivamente, págs. .. 493/515 e 754/759.

Nêste documento, o presidente não só justificava a necessidade de uma reforma da Constituição, como também já indicava diretrizes para a elaboração do projeto. Considerava que certas disposições constitucionais vigentes não mais se adequavam e até impediam o franco desenvolvimento da vida econômica e política do país e que êle, como chefe do govêrno, via-se na obrigação de alertar o poder competente para proceder à revisão, dando sugestões que lhe pareciam satisfatórias às novas exigências. Referia-se, especialmente, aos seguintes temas:

1) — Equilíbrio orçamentário e estabilidade financeira — que exigiam medidas de severa repressão às chamadas “caudas orçamentárias”.

2) — Uniformidade o funcionamento mais regular dos Executivos nos Estados; sugeria, no caso, disposições constitucionais que proibissem a reeleição de governadores e presidentes em tôdas as unidades da Federação.

3) — Problemas ligados às relações entre govêrno federal e estadual — muitos dos quais poderiam ser resolvidos se certas medidas facilitassem à União um contacto mais próximo e imediato com a vida econômica, financeira e administrativa dos Estados.

4) — *Veto parcial* — recurso sugerido para propiciar ao Executivo maior plasticidade no exercício de sua função de sancionar os projetos-leis votados pelo Legislativo.

5) — Distribuição da justiça federal.

Salientava a ineficiência das disposições constitucionais que atribuíram apenas ao Supremo Tribunal a autoridade de última instância na maioria das causas judiciárias. Daí o crescente e prejudicial acúmulo de trabalho nessa Câmara, o que a impossibilitava de exercer a sua jurisdição quando esta se tornasse realmente necessária. Impunham-se, portanto, em primeiro lugar, modificações na estrutura do Poder Judiciário que permitissem a criação,

por leis ordinárias, de juízes e tribunais regionais com alçada de segunda instância, resolvendo, assim, de forma definitiva, grande parte dos feitos que normalmente chegariam ao Supremo.

Era necessária, em segundo lugar, uma restrição constitucional ao recurso do *habeas corpus* para que o mesmo fosse praticado dentro dos rigorosos limites clássicos impostos pelo conceito.

6) — Problemas decorrentes da falta de controle à liberdade de comércio; propunha que certas disposições constitucionais tornassem viável uma intervenção nesse setor quando necessária, isto é, em ocasiões de crises econômicas e financeiras, etc. .

7) — Problemas causados pela absoluta igualdade, prescrita pela Carta de 1891, entre os direitos de nacionais e estrangeiros. Alegava que a causa da segurança pública estava a exigir limites a essas disposições.

8) — Inexistência de recursos constitucionais que garantissem à União o controle da propriedade e exploração das minas.⁷

As justificativas com que os representantes da maioria defendiam o movimento eram as mais variadas.

Alguns parlamentares, como por exemplo o senador Paulo de Frontin, referiam-se ao objetivo imediato que teria o Executivo Federal de proceder a uma maior centralização de poderes. Somente esse recurso lhe daria condições de manter o princípio de autoridade nessa fase crítica da vida nacional agravada, ainda, pelos movimentos revolucionários que eclodiam em várias partes do território do país. Documentava esta hipótese com o fato de se ter dado a mudança na linha política do governo, justamente após a revolta no Forte de Copacabana, em 5 de julho de

7) Cf. mensagem do Presidente Arthur Bernardes ao Congresso Nacional lida na primeira sessão da 12.^a legislatura (1924) in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, pp. 3/7.

1922. Compreendia-se, assim, perfeitamente, o teor da plataforma Arthur Bernardes, desde que fôra divulgada em 1921, antes, portanto, da emergência de fenômenos que mostrassem a necessidade de uma revisão constitucional.

O senador Adolpho Gordo, por outro lado, contestando tais afirmações, preferia enquadrar o movimento em ideais mais amplos, caracterizando-o como a concretização de uma medida há muito desejada pela Nação em geral e suficientemente discutida nos meios políticos.

Refutando os apertes do senador Paulo de Frontin, o senador Moniz Sodré (da minoria) procurava lembrar que a elaboração e divulgação da plataforma de governo havia se processado no momento em que já dominava, em todo o país, um clima geral de insatisfação o que, aliás, era percebido pelo próprio candidato, como deixava claro no aludido documento. A respeito de tal situação foram sintomáticos certos movimentos que eclodiram em 1921, como por exemplo, a agitação no Clube Militar contra a própria candidatura Bernardes. Além disso, em sua primeira mensagem dirigida ao Congresso, em 1923, portanto, depois da revolta do Forte, o presidente não deixara transparecer ainda a idéia de que seria impraticável governar sem uma revisão da Carta de 1891. Por outro lado, o conteúdo da proposta de reforma não se restringia apenas aos recursos necessários ao Executivo para “manter o princípio de autoridade”; êle englobava uma complexidade de questões.

Complementando êste raciocínio, o deputado Plínio Casado procurava analisar, em linhas gerais, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 e demonstrar que aí se realizava a perfeita harmonia entre o princípio de autoridade e liberdade. Quer dizer que seus moldes amplamente liberais não impediam que o Executivo, em períodos críticos, tomasse as medidas extraordinárias exigidas pela situação. Assim, de forma alguma se poderia encontrar nos movimentos revolucionários emergentes nêsse início da década, e, na pretensa urgência em que se via o governo da União

para criar os necessários recursos de defesa, motivos ponderáveis para uma reforma da Constituição. A dúvida se justificava mais ainda quando se tinha em conta que o programa do governo Arthur Bernardes excluía, de início, tal ordem de preocupações.⁸

Alguns parlamentares da minoria procuravam, então, explicar o problema através de um fato, cuja importância seria suficiente para alterar a política do governo.

Referiam-se às negociações realizadas, a partir de 1923, pelo presidente Arthur Bernardes com representantes do capital inglês no sentido de conseguir um empréstimo de consolidação da dívida flutuante.

Um dos detalhes dessas negociações seria a famosa “missão inglesa”, isto é, a visita feita ao Brasil, em janeiro e fevereiro de 1924, por uma comissão de técnicos ingleses. O objetivo do grupo seria, segundo êsses parlamentares, investigar se a situação da vida econômica, financeira e mesmo política do país podia oferecer alguma garantia ao capital estrangeiro, caso se concretizasse o referido empréstimo.

Tal visita realizou-se em 1924: é possível, então, imaginar-se o teor do relatório sintetizando os resultados da missão. Assim, o problema do crédito não merecia sequer um estudo inicial, a não ser que o governo brasileiro permitisse e aceitasse sugestões a respeito das medidas governamentais que êsses técnicos, porta-vozes dos capitalistas estrangeiros, julgassem satisfatórias a uma base de conversações.

Seriam de tal natureza estas exigências impostas que o relatório da comissão, entregue ao presidente da Repú-

8) Cf. discursos dos senadores Moniz Sodré e Adolpho Gordo in ANAIS DO SENADO FEDERAL — op. cit., 1926, vol. V, respectivamente, pp. 74/96 e 96/112. Idem deputado Plínio Casado in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, pp. 719/746.

blica antes da abertura do Congresso em 1924 (a comissão partiu do Brasil a 4 de março) só foi divulgado no mês de junho.

Acontece que a mudança de programa governamental deu-se nesse período intermediário: foi justamente na mensagem de 3 de maio que o presidente definiu-se pela revisão, sugerindo, inclusive, as linhas gerais da proposta de reforma. Tornava-se, portanto, plausível pensar-se que o chefe do govêrno, a fim de cumprir os compromissos naturalmente assumidos, tenha apresentado, como suas, idéias que colheu no tal relatório.

O ponto fundamental que reclamaria mesmo a reforma seria, no caso, o artigo 6.º da Constituição, isto é, as disposições que regiam o princípio da autonomia dos Estados, ou seja, o sentido da própria Federação. Isto porque, certas medidas de caráter econômico-financeiro — como por exemplo, as que restringiam a liberdade de comércio e crédito, as que atingiam a administração dos serviços estaduais de transporte ferroviário, etc. — e que deveriam ser adotadas pela União, não se enquadrariam, de forma alguma, nesse esquema de organização traçado pelos constituintes de 1891.

Admite-se, realmente, que o Executivo tenha também se preocupado com a ordem pública, mas, apenas enquanto problema paralelo. A repressão aos movimentos armados, por meio de recursos que excedessem ao rigor permitido pelas disposições constitucionais vigentes, colocar-se-ia como condição à estabilidade política, requerida para a necessária garantia aos capitais estrangeiros.

Os parlamentares ilustravam a sua argumentação citando alguns documentos que, segundo êles, evidenciavam o compromisso assumido pelo govêrno da União em fazer certas concessões que tornassem possível um entendimento com os credores britânicos. Esta disponibilidade estaria suficientemente clara em uma carta escrita pelo minis-

tro das Finanças, em nome do govêrno brasileiro, dirigida a Lord Montagu, presidente da missão inglêsa.⁹

Parece que, de fato, o problema do crédito era preocupação constante para o presidente Bernardes, pois a êle se referiu em vários de seus pronunciamentos. Podemos citar, por exemplo, o manifesto que dirigiu à Nação, em 15 de novembro de 1924, comemorando mais um aniversário da República. Neste documento que, aliás, não foi citado pelos parlamentares, o presidente apontava, como medida essencialmente necessária à solução da crise que dominava o país, a realização do empréstimo. Tal resultado pressuporia, entretanto, como esclarece em outro documento, uma repressão severa a qualquer movimento revolucionário que eclodisse no território nacional. A consecução de recursos para “manter a ordem” seria, assim, um ponto importante em seu programa de govêrno.¹⁰

Tramitação da Proposta de Reforma Constitucional

Para uma rápida tramitação da proposta de reforma no Congresso contribuíram vários mecanismos estranhos ao andamento normal dos trabalhos legislativos.

A utilização desses meios excepcionais sugere a hipótese de que se pensava concretizar a medida, necessariamente, durante o mandato da 12.^a legislatura, isto é, no triênio 1924-1925-1926.

Em 1924 seriam criadas as condições para a tramitação da reforma (modificações regimentais, etc) em seus dois turnos: 1925 e 1926, sendo ela, em seguida, promulgada.

9) Cf. discursos dos senadores ANTONIO MONIZ E MONIZ SODRÉ in ANAIS DO SENADO FEDERAL — cp. cit., respectivamente, 1925, vol VIII, págs. 298/326; 1926, vol. V, págs. 74/96. Idem deputado ADOLFO BERGAMINI in DOCUMENTOS PARLAMENTARES — op. cit., vol. I, pág. . . 493/515.

10) Cf. manifesto dirigido à Nação pelo presidente ARTHUR BERNARDES em 15 de novembro de 1924 in DR. ARTHUR BERNARDES — DISCURSOS, op. cit., págs. 51/58. Idem entrevista concedida pelo presidente à imprensa — ibidem — págs. 59/68.

Na própria mensagem de 1924, que inaugurou a primeira sessão dessa legislatura, o presidente apelava para a solicitude dos parlamentares a quem estaria “destinada a solução de graves problemas de ordem constitucional e jurídica”, o que tornaria “fecunda, como o país tem direito de esperar, a vossa ação legislativa”.

Um dos recursos utilizados nesse sentido foram, sem dúvida, as reformas de regimento na Câmara e Senado Federal.

De fato, o Congresso teria que adaptar, para um projeto de revisão constitucional, as normas que regiam a tramitação de projetos de leis ordinárias. Assim, após receber a mensagem presidencial de 1924, a primeira preocupação da Câmara, no caso a “iniciadora” do projeto de reforma, foi elaborar um adendo ao seu Regimento Interno.

Em linhas gerais, cuidava êle de encaixar a proposta de reforma constitucional nas disposições dos parágrafos 1.º e 4.º do artigo 90 da Constituição e de esclarecer os detalhes de sua tramitação, caso satisfizesse essas exigências. Assim, para orientar os trabalhos legislativos sobre uma proposta de revisão constitucional — iniciada pelo Congresso Nacional, ou Assembléia dos Estados e que não contrariasse “a forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos Estados no Senado” (artigo 90 § 1.º e 4.º) — o novo Regimento Interno da Câmara indicava: a forma de organizar e funcionar a Comissão dos 21; de se procederem às três discussões normais e mais duas extraordinárias, caso fôsem apresentadas e aprovadas novas emendas, respectivamente, na segunda e terceira discussões, que estas emendas congregassem a quarta parte, no mínimo, das assinaturas dos deputados e só fôsem aprovadas por dois terços de votos dos membros presentes à votação. O projeto dispunha, ainda, sobre os períodos intersticiais entre uma e outra discussão, o tempo que caberia a cada deputado para discutir os assuntos, a duração das

discussões, etc., e, além disso, sôbre o problema dos dois turnos exigidos para o término dos trabalhos.

Na sessão de 11 de agôsto de 1924 a Comissão de Polícia da Câmara emitiu seu parecer, apresentando já um substitutivo em que esclarecia melhor certos itens do projeto inicial, mas também dava maior liberdade à prorrogação das sessões. Êste recurso seria naturalmente utilizado pela maioria quando os trabalhos parlamentares transcorressem vagarosamente, devido a maciça intervenção da minoria nos debates.

O ponto mais focalizado nas discussões do Regimento foi o que exigia, para que uma emenda à proposta fôsse aceita pela Mesa, a assinatura de, pelo menos, a quarta parte dos membros da Câmara.

Naturalmente, a minoria não chegava a representar a quarta parte dos deputados, de modo que estaria, já de início, excluída a sua participação como autora de qualquer mudança à proposta de reforma constitucional. Bastaria, assim, que se exigissem, depois, para a aprovação das emendas, apenas 2/3 dos votos presentes (do “quorum” regimental, portanto) e não os 2/3 da totalidade dos membros da Câmara, como seria razoável. Êste recurso facilitaria, inclusive, que a matéria proposta pela maioria, ou através dela, fôsse aprovada sem obstáculo, mesmo quando algumas bancadas, descontentes com as emendas em questão, mas vendo-se na impossibilidade de contra elas se pronunciar, retiravam-se do recinto na hora das votações, o que, aliás, acontecia freqüentemente.

Para argumentar contra êste item os deputados tinham ainda o exemplo de Regimento do Senado que permitia a qualquer senador oferecer emendas ao projeto no transcurso das discussões. O problema de sua aprovação ficaria, assim, entregue às possibilidades de que a maioria pudesse dispor quando se procedessem as votações.

As novas normas regimentais, tanto da Câmara quanto do Senado, foram votadas e aprovadas ainda em 1924.

Mas, no ano seguinte, os mesmos problemas eram debatidos pelos deputados que pleiteavam uma adequação entre as duas resoluções.

O deputado Sá Filho, embora do grupo revisionista, apresentou, inclusive, um requerimento, rejeitado, pedindo que uma comissão mista de senadores e deputados elaborasse um novo regimento, comum às duas Casas do Congresso. Apoiando essas idéias o deputado Nicanor do Nascimento, também favorável à reforma constitucional, alertava para o perigo de se criar, com essa divergência, um conflito entre as decisões da Câmara e do Senado. A primeira poderia, perfeitamente, não aceitar uma emenda já aprovada no Senado, atribuindo-lhe mesmo o vício de inconstitucionalidade.

Acontece que, após uma pequena desavença verificada entre os presidentes das duas Casas, o Senado acatou a exigência imposta pelo Regimento da Câmara, de que toda emenda à proposta de reforma constitucional, apresentada no decorrer das discussões, contivesse a assinatura da quarta parte, no mínimo, de seus membros.

Resolvido o problema regimental, a Câmara, representada por 112 deputados, encaminhou à Mesa, na sessão de 3 de julho, um conjunto de 76 emendas à Carta de 1891.

A Comissão Especial de 21 deputados,¹¹ eleita para estudar a proposta, deu parecer favorável a essas emendas, negando, entretanto, sanção a quase todas as demais que foram sugeridas em plenário (parecer de 3 de setembro de 1925).

11) Comissão Especial de 21 deputados, eleita na sessão de 30 de julho de 1924: ADOLFO KONDER, VIANNA DO CASTELLO, NICANOR NASCIMENTO, HERCULANO DE FREITAS, JOÃO MANGABEIRA, MANOEL DUARTE, TAVARES CAVALCANTI, LUIS SILVEIRA, GILBERTO AMADO, ALVES DE CASTRO, ANNIBAL DE TOLEDO, MONTEIRO DE SOUZA, PRADO LOPES, ARTHUR COLLARES MOREIRA, PLÍNIO MARQUES, JUVENAL LAMARTINE, GETÚLIO VARGAS, MOREIRA DA ROCHA, SOLIDONIO LEITE, ARMANDO BURLAMAQUI E BERNARDES SOBRINHO.

A discussão da matéria procedeu-se a partir de 5 de setembro. Quer dizer que o Congresso, Câmara e Senado, teria somente 4 meses para concluir o primeiro turno de seus trabalhos, de modo a permitir que o seguinte se iniciasse 15 dias após a abertura das sessões legislativas em 1926.

A minoria, segundo queixas do próprio presidente da Câmara, vendo-se na impossibilidade de traduzir em emendas suas idéias contrárias à revisão, procurava aproveitar suficientemente o tempo de que dispunha para prolongar o mais possível essa fase da tramitação da proposta. Assim, preenchia as duas horas que caberiam a cada deputado para, em uma ou duas vêzes, falar sobre a matéria e os períodos intermediários entre os discursos, levantando inúmeras questões de ordem etc. .

A maioria, ao contrário, para compensar êsse tempo “perdido”, quando se manifestava, o que raramente acontecia, buscava o horário destinado ao expediente, além de usar, em quase tôdas as sessões, o recurso das prorrogações, das convocações aos domingos, etc., conseguindo, finalmente, que a primeira discussão da matéria se concluísse em 17 de setembro.

Antes de se iniciarem as votações, entretanto, parece que já se pensava em uma nova forma de amenizar o obstáculo oposto pela minoria à rápida tramitação do projeto.

Esta orientação teria partido do próprio Catete que, segundo o deputado Arthur Caetano, continuava pressionando o Congresso para conseguir seus objetivos. A idéia seria a retirada de grande parte da proposta, com a finalidade, talvez, de reduzir a soma de todos os 15 minutos disponíveis aos deputados para encaminhar a votação de cada emenda ou artigo de emenda. Ao contrário do que aconteceria em votações normais de projetos ordinários, êsses prazos e, mais ainda, os destinados à comprovação dos resultados, quando requerida, seriam, com certeza, in-

teiramente preenchidos pela oposição. A maioria via nisto um desvantajoso mecanismo, principalmente quando considerava que seria submetido à votação o total de 76 emendas.

A minoria, ciente dessa política, tentava outro recurso, submetendo à consideração da Mesa 131 requerimentos, cujo conteúdo variava: alguns, propunham votação por partes em diversas emendas; outros, solicitavam nova redação para certos artigos, e, os demais reclamavam fôsem ouvidas as Comissões Permanentes.

Justificando sua atitude, que estaria perfeitamente dentro das normas regimentais, alguns signatários dos requerimentos criticavam a retirada das emendas considerando-a como simples decorrência de tôda a conjuntura em que se desenrolava a reforma da Constituição. Se o objetivo real do presidente e do Congresso fôsse, na verdade, atender às exigências do progresso da Nação, aprimorando a Carta de 1891 com 76 emendas, como se explicaria que, de um momento para outro, muitas delas deixassem de ter a menor importância, sem que, por outro lado, se alterassem as condições gerais do país? A retirada das emendas evidenciava, portanto, o interesse imediato que teria o chefe do governo na reforma e a sua prepotência face ao Legislativo, que, para satisfazer essa política, era capaz de jogar com os mais extraordinários recursos. Assim, retirava emendas que haviam passado pela Comissão Especial merecendo seus estudos e parecer favorável, pelos trabalhos legislativos em primeira discussão e, que além de tudo, continham assinaturas de parlamentares, como João Mangabeira e Bento de Miranda, que não poderiam ser consultados a respeito por se encontrarem, no momento, em viagem ao exterior.

Se os 131 requerimentos fôsem aceitos pela Mesa, esse grupo ganharia, mesmo em caso de posterior rejeição, uma hora para o debate de cada um, além de 15 minutos destinados ao encaminhamento da respectiva votação.

Aconteceu, porém, que o presidente da Câmara, logo de início, excluiu tais requerimentos à deliberação da Casa. Entre os vários argumentos que levantou para justificar sua atitude, alegou que, não obstante a minoria estar agindo dentro de seus direitos, a Mesa da Câmara orientava-se precipuamente no sentido de acelerar os trabalhos parlamentares para concretizar as reformas, o que seria embaraçado se qualquer desses requerimentos conseguisse aprovação.

Confirmando as notícias divulgadas pelo deputado Arthur Caetano, o Presidente da Câmara, na sessão de 18 de setembro, quando seriam iniciadas as votações em primeira discussão, anunciou que estava sobre a mesa um requerimento solicitando a retirada de 43 emendas componentes do projeto de reforma. Esse requerimento, assinado por 81 deputados, foi votado e aprovado na mesma sessão por 118 votos contra 9.

Prosseguiram-se depois normalmente os trabalhos parlamentares em torno da proposta de reforma constitucional, até a sessão de 25 de setembro, quando foi aprovada, em primeira discussão, a emenda n.º 16. Quer dizer que, descontando-se as já retiradas, restavam ainda 27 emendas para serem submetidas às votações.

Na sessão do dia seguinte, novo requerimento conseguia a retirada de todas as emendas restantes.

A minoria e mesmo alguns membros da situação, numa avalanche de protestos, previa, então, outra possível reforma do Regimento que permitisse fossem apresentadas novas emendas em segunda discussão.

Pelo Regimento vigente, em segunda discussão só seriam aceitas emendas que estivessem, de alguma forma, apendiculadas às já aprovadas em primeira. Assim, se a pressa para a concretização da reforma havia obrigado à retirada de todo esse conjunto de itens, a maioria, com certeza, teria que encontrar um meio de encaixá-lo novamente na proposta.

A votação das emendas apresentadas em plenário, isto é, avulsas, só terminou em 3 de outubro. Umás foram rejeitadas, outras retiradas, apenas uma aprovada que se somou às sete restantes da proposta de reforma constitucional.

Terminadas as votações em primeira discussão, foi entregue à Mesa da Câmara um projeto, assinado por 112 deputados, alterando vários itens do Regimento Interno, na parte concernente à reforma.

O conteúdo dêste projeto era o seguinte:

1 — Reduzia para 5 minutos, em uma só vez, o tempo para qualquer deputado encaminhar a votação, em segunda discussão, quando se votava emenda por emenda; para 10 minutos, em uma só vez, na primeira e terceira, bem como nas discussões especiais, quando se votavam as emendas englobadamente.

2 — *Prescrevia a apresentação de emendas substitutivas às já aprovadas que poderiam trazer modificações, tanto à proposta de reforma, quanto à própria Constituição.* Abria, ainda, um precedente com um item segundo o qual a Comissão dos 21 teria prerrogativa de, entre uma votação e a discussão seguinte, organizar as emendas aprovadas, fundindo ou sistematizando a matéria, desde que não modificasse a sua redação ou conteúdo.

Além destas normas já previstas pela minoria, o projeto determinava ainda:

3 — Que o tempo para as questões de ordem obedeceriam aos limites impostos às discussões normais, ou encaminhamento das votações;

4 — Que os prazos e interstícios poderiam ser reduzidos mediante simples requerimento assinado por qualquer deputado, e,

5 — Que se daria, por um requerimento contendo 53 assinaturas, no mínimo, e, aprovado por dois terços dos

votos presentes, ao imediato encerramento da discussão, caso tivesse sido objeto de duas sessões legislativas anteriores. Pelas normas regimentais vigentes, ao contrário, as discussões teriam continuidade enquanto houvesse oradores inscritos.

Complementando o projeto foi apresentado um requerimento, assinado por 82 deputados, que pedia urgência para sua tramitação e dispensa de tôdas as formalidades a que se submeteria um projeto regular, isto é, parecer da Comissão Permanente, redação final etc. . .

Na discussão única dessa nova reforma regimental a minoria tentou apresentar um projeto substitutivo acompanhado por 22 requerimentos em que se solicitava votação por partes, certas correções no texto etc. . .

A situação, por intermédio do deputado Vianna do Castello e outros, na mesma sessão de 6 de outubro em que se processariam as votações, encaminhou nôvo substitutivo, cujo conteúdo era, na verdade, idêntico ao do projeto original; apenas lhe alterava a redação. Com isto a maioria conseguia, mais uma vez, barrar os passos da oposição, desde que se tratava de um substitutivo integral, portanto, com preferência nas votações. Êste substitutivo seria, naturalmente, aprovado ficando, em conseqüência, prejudicados tanto o projeto inicial, quanto o apresentado pela minoria. Foi, de fato, o que aconteceu logo em seguida ao requerimento Vianna do Castello solicitando encerramento imediato da discussão única do projeto de reforma do Regimento (sessão de 7 de outubro).

O mecanismo, como se pode prever, foi longamente criticado, inclusive por alguns membros da situação, como o deputado Vicente Piragibe, que o considerou recurso desleal.

Preenchido, assim, como essas delongas o período intermediário, iniciou-se, na sessão de 10 de outubro, a segunda discussão da proposta de reforma constitucional.

A Comissão dos 21, com base no novo Regimento, fez uma reelaboração da matéria aprovada apresentando-a reunida, ou, “almondegada” (na expressão do deputado Adolpho Bergamini) em apenas 5 *emendas substitutivas* (sessão 11 de outubro).

Estas emendas foram votadas e aprovadas na sessão do dia 16. Uma vez requerida a redução dos prazos e interstícios, voltaram a plenário em 19 de outubro para serem submetidas à terceira discussão.

Sendo este o tema dos trabalhos legislativos nos dias 19 e 20, em 21 de outubro Vianna do Castello e outros requeriam encerramento da terceira discussão, aplicando, assim, satisfatoriamente, as novas normas regimentais, não obstante ter-se interrompido, inclusive, discurso do deputado Leopoldino de Oliveira.

Votada e aprovada no mesmo dia, a proposta pôde já entrar para discussão especial na sessão de 22 de outubro, exigida a um substitutivo que fôra apresentado em segunda discussão.

Na sessão de 23 de outubro encerraram-se, finalmente, os trabalhos parlamentares da Câmara a respeito da proposta de reforma constitucional, em primeiro turno com a última votação da matéria.

O Senado, a partir de julho de 1924, dedicou-se aos mesmos preparativos que a Câmara para receber a proposta: reforma de Regimento, eleição da Comissão Especial dos 21 etc.

No ano seguinte, 1925 (outubro) permitiu, após algumas críticas levantadas pelo primeiro secretário da outra Casa do Congresso, deputado Heitor de Souza, novas modificações em seu Regimento (que ficaram a cargo do senador Paulo de Frontim) a fim de igualá-lo ao da Câmara. A divergência, como vimos, residia no item que exigia certo número de assinaturas para que uma emenda à proposta de reforma constitucional fôsse aceita pela Mesa. Se-

gundo o Regimento da Câmara, as emendas deveriam conter as assinaturas de, pelo menos, a quarta parte dos deputados; pelo Regimento do Senado, qualquer número de parlamentares poderia encaminhar emendas que seriam, naturalmente, sujeitas à deliberação da Casa.

Concluídos os trabalhos preparatórios, reuniu-se a Comissão Especial dos 21¹² para estudar a proposta enviada em (26 de outubro). O parecer foi divulgado na sessão de 4 de novembro.

Enquanto a Comissão de deputados procurou manter em segredo o encaminhamento de seus trabalhos, a de senadores discutia a matéria publicamente, aceitando, inclusive, a requerimento do senador Adolpho Gordo, a colaboração de toda a Casa. Além disso, cabe notar que não houve acordo unânime entre os membros da Comissão, a maioria assinou o parecer com restrições.

A primeira discussão da matéria iniciou-se, no Senado, em 6 de novembro.

A minoria, representada especialmente por Barbosa Lima, Antonio Moniz, Moniz Sodré, Jeronimo Monteiro, Lauro Sodré, Soares dos Santos, etc., comportou-se, em relação à reforma, da mesma maneira que a minoria na Câmara. Seus discursos de protestos em geral batiam sobre as mesmas teclas: oportunidade, origem da reforma, etc..

Do grupo majoritário, apenas o Senador Adolpho Gordo procurava, de vez em quando, defender o movimento, acompanhado por Epitácio Pessoa que se considerava, entretanto, em posição neutra face ao problema

12) Comissão Especial de 21 senadores (um representante de cada Estado da Federação), eleita na sessão de 27 de outubro de 1925, para dar parecer sobre a proposta de reforma constitucional aprovada pela Câmara: ARISTIDES ROCHA, SOUZA CASTRO, CUNHA MACHADO, EURÍPEDES DE AGUIAR, JOÃO THOMÉ, FERREIRA CHAVES, ANTONIO MASSA, MANOEL BORBA, FERNANDES LIMA, LOPES GONÇALVES, PEDRO LAGO, BERNARDINO MONTEIRO, MIGUEL DE CARVALHO, PAULO DE FRONTIM, BUENO DE PAIVA, ADOLPHO GORDO, LUIZ ADOLPHO, HERMENEGILDO DE MORAES, AFFONSO DE CARVALHO, LAURO MÜLLER E VESPÚCIO DE ABREU.

da reforma, isto é, apoiava vários de seus ítems e criticava outros.

As votações, em primeira discussão, iniciadas em 12 de novembro, bem como as demais fases dêsse primeiro turno, desenvolveram-se bem mais ràpidamente que na Câmara. Assim, iniciada a segunda discussão em 14 de novembro, pôde-se, logo nos trabalhos do dia 19, proceder-se à respectiva votação, bastando, depois, apenas um dia, 25 de novembro, para que se concluísse a terceira discussão.

O segundo turno da tramitação da reforma constitucional, iniciado em 16 de julho de 1926, transcorreu em ambiente muito mais calmo que o primeiro, tanto na Câmara quanto no Senado. Isto porque, nesta fase dos trabalhos legislativos, os parlamentares, de acôrdo com as normas regimentais e com a própria Constituição, só poderiam discutir e votar matéria já aprovada em primeiro turno; nenhum detalhe ou emenda nova seria aceita como objeto de deliberação. Assim, em 8 de julho, já estava concluída a tramitação da proposta na Câmara. No Senado, o ritmo dos trabalhos foi semelhante: as três discussões desenrolaram-se entre as sessões de 17 a 28 de agôsto.

A reforma foi publicada a 7 de setembro de 1926.¹³

Temas focalizados pela Revisão Constitucional de 1926

Em linhas gerais, a revisão sintetizou em 5 emendas à Carta de 1891, as seguintes questões:

13) Reforma constitucional assinada pelos seguintes parlamentares: ESTÁCIO DE ALBUQUERQUE COIMBRA (Presidente do Senado), MANOEL JOAQUIM DE MENDONÇA MARTINS (1.º Secretário do Senado), SYLVÉRIO NERY (2.º Secretário do Senado), JOSÉ JOAQUIM PEREIRA LOBO (3.º Secretário do Senado), AFFONSO ALVES DE CAMARGO (4.º Secretário do Senado), ARNOLPHO RODRIGUES DE AZEVEDO (Presidente da Câmara), RAUL DE NORONHA SÁ (1.º Secretário da Câmara), RANULPHO BOCAYUVA CUNHA (2.º Secretário da Câmara), DOMINGOS BARBOSA ALVARES (3.º Secretário da Câmara), e, ANTONIO BAPTISTA BITTENCOURT (4.º Secretário da Câmara).

I — *Intervenção nos Estados* (artigo 6.º da Constituição).

A reforma atingiu o item 2.º desse artigo, traduzindo suas disposições, extremamente gerais, em um índice detalhado de casos que justificariam a intervenção do Governo Federal nos negócios estaduais.

O objetivo da emenda seria, então, segundo os propugnadores da reforma, anular, na medida do possível, as possibilidades de dúvidas e interpretações discrepantes que surgiriam naturalmente quando fôsse oportuna a aplicação do dispositivo constitucional.

Assim, as disposições do item 2.º do artigo 6.º, que permitiam a intervenção “*para manter a forma republicana federativa*”, foram substituídas pelas seguintes: “Art. 6.º — O Governo Federal não poderá intervir nos negócios peculiares aos Estados, salvo: (. . .)

II — Para assegurar a *integridade nacional* e o *respeito aos seguintes princípios constitucionais*:

- a — a forma republicana;
- b — o regime representativo;
- c — o governo presidencial;
- d — a independência e harmonia dos Podêres;
- e — a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;
- f — a autonomia dos municípios;
- g — a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
- h — um regime eleitoral que permita a representação das minorias;
- i — a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;

j — os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;

k — a não reeleição dos Presidentes e Governadores;

l — a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la;

(...)"

Somando-se a tôdas essas possibilidades que estariam inseridas na fórmula original do item 2.º, incluiu-se a da *reorganização financeira do Estado*, no caso em que êste demonstrasse incapacidade para vida autônoma, provada pelo não pagamento de suas dívidas em mais de dois anos.

Complementavam o artigo 6.º normas que definiam precisamente a competência dos representantes dos três Podêres da República (Congresso Nacional, Chefe do Executivo e Supremo Tribunal Federal) para tomar a iniciativa de aplicar suas disposições, conforme o item em que se enquadrasse o problema do Estado em questão.

É interessante observar, a respeito, a diferença de tonalidade com que eram empregados os conceitos nos artigos de Constituição Republicana de 1891 e da reforma constitucional de 1926. Assim, por exemplo, no caso da primeira — que inaugurava um sistema político federativo republicano, em oposição ao sistema unitário monárquico — nota-se a preocupação de se utilizar amplamente o termo "*república federativa*" restringindo-se mesmo, na medida do possível, a alusão a conceitos que, de algum modo, pudessem significar qualquer obstáculo à autonomia dos Estados.

Na reforma de 1926, pelo contrário, empregava-se já com certa fluidez o termo "*integridade nacional*". Realmente, isto significava apenas um reflexo da tendência à centralização que marcou as mudanças ao artigo 6.º — passando a subordinar a autonomia estadual aos rigorosos limites inseridos no estatuto básico da República.

Importa salientar, ainda, como problema, que houve acôrdo geral das representações estaduais em aceitar a reforma — exceto, naturalmente, a pequena representação minoritária — nos moldes em que foi proposta pelo Executivo Federal. Um caso sintomático seria o do Rio Grande do Sul, cuja organização política contrariava em muitos aspectos o que viria a ser o nôvo artigo 6.º. A tendência de seu então presidente, Borges de Medeiros, parece ter sido sempre, é claro, o antirevisionismo, a fim de garantir a preservação do artigo como foi definido pelos constituintes de 1891. Acontece, entretanto, que já em 1926 sua orientação era oposta — daí o apoio à reforma oferecido pelo seu porta-voz na Câmara Federal, deputado Getúlio Vargas.

2 — *Competência do Congresso Nacional*, mais especificamente quanto aos aspectos seguintes:

a — *Financeiro* — a reforma determinava que as leis orçamentárias versassem unicamente sôbre a previsão da receita e despesa fixada para os serviços já criados, evitando-se, assim, as famosas “caudas orçamentárias” tão írequentes no cômputo dos orçamentos. Além disso, vedava ao Congresso o direito de conceder créditos ilimitados.

b — *Legislação do trabalho* — a reforma conferiu ao Congresso da União a prerrogativa de legislar sôbre questões de trabalho.

c — *Licenças, aposentadorias e reformas* — o artigo 29 da Carta revista obrigava à elaboração de leis gerais substitutivas das leis específicas, promulgadas segundo os mais variados critérios, para solucionar casos particulares.

d — *Organização das secretarias dos tribunais judiciários*, no caso, do Supremo Tribunal — ficava a cargo do Congresso. A Constituição de 1891 havia destinado esta função ao próprio Tribunal.

e — *Comércio interno e com o exterior* — a reforma estendeu a competência atribuída ao Congresso para le-

gislar sôbre o comércio à possibilidade de autorizar, inclusive, *limitações*, quando “exigidas pelo bem público”.

3 — *Sanção presidencial aos projetos de lei aprovados no Congresso* — a reforma instituiu o *veto parcial*, isto é, deu ao Presidente da República a possibilidade de sancionar apenas parte dos projetos, quando considerasse alguns artigos do mesmo “inconstitucionais ou contrários aos interesses” da Nação. Pela Carta de 1891, o presidente sancionaria ou vetaria o projeto de lei como um todo. Assim, disposições possivelmente recusáveis passariam a vigorar, se o Executivo demonstrasse especial interesse pelo projeto em questão (ou, vice-versa).

4 — *Direitos assegurados a estrangeiros* — uma das emendas limitava as regalias concedidas pelo artigo 72 § 10 da Constituição de 1891 aos estrangeiros que poderiam, em tempo de paz, entrar ou sair do território nacional independentemente de passaporte. Completando estas disposições, outra emenda facultava ao Poder Executivo da União expulsar simplesmente os estrangeiros do território, se considerados “perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República”.

A respeito dêsse problema foram significativos os termos de uma entrevista concedida pelo Presidente Arthur Bernardes ao jornal “O País”, em abril de 1925:

“(. . .) Nenhuma Nação toleraria o escândalo contristador a que assistimos por ocasião do levante de São Paulo, quando se organizaram batalhões de estrangeiros para ajudar o saque de nossa propriedade e o morticínio de nossos soldados. E deseja-se uma anistia que iria aproveitar também a êsses hóspedes ingratos e perigosos! Qual o país da terra que presenciaria semelhante espetáculo, sem uma vibração intensa da alma coletiva e sem que as leis interviessem automaticamente para extirpar com implacável rigor o mal odiendo, insuportável. Não lhe parece o

caso de nos policiarmos melhor, de fazermos reger nossa hospitalidade por princípios capazes de evitar confusão entre os altos interesses da nossa dignidade nacional e os sentimentos de simpatia acolhedora que nos merecem os outros povos e quantos, vindos do seu seio, queiram honestamente colaborar conosco no engrandecimento do Brasil? Êsse é um episódio apenas. (. . .)”¹⁴

5 — *Poder Judiciário.*

No tratamento particular dêste assunto tivemos, como ponto de referência, ainda, considerações feitas pela oposição parlamentar ao Govêrno Federal.

Um de seus representantes que mais especialmente se destacaram na discussão da matéria, chegando mesmo a publicar um trabalho — O PODER JUDICIÁRIO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL — com base, em grande parte, no que observou durante a tramitação da proposta de reforma constitucional pelo Congresso, foi o senador Moniz Sodré.

Aproveitamos, portanto, dados que nos sugeriram os parlamentares em seus discursos, e, em especial, o senador Moniz Sodré, em seus estudos sôbre a matéria, contidos na referida publicação.

Algumas emendas aos princípios constitucionais de 1891 que regiam a organização do Poder Judiciário da União, praticamente, não despertaram muito o interesse da minoria, mais preocupada em utilizar de outra maneira o escasso tempo de que dispunha para tratar dos problemas gerais ligados ao movimento de revisão constitucional.

14) Entrevista concedida pelo presidente ARTHUR BERNARDES transcrita in *DOCUMENTOS PARLAMENTARES* — op. cit., vol. V, págs. 811/812.

Essas emendas teriam tôdas o objetivo, segundo o parecer emitido pelas Comissões Especiais da Câmara e Senado, de propiciar mais rápida e simples distribuição da justiça, modificando alguns detalhes do sistema de competências traçado para os órgãos da justiça federal.

O problema a ser resolvido seria, em última análise, o da incompatibilidade que existia entre a organização e funcionamento do Supremo Tribunal Federal e as amplas funções que lhe foram atribuídas pela Carta de 1891, como órgão central do Poder Judiciário. O número crescente de processos que se acumulavam em uma ou outra de suas câmaras seria simples decorrência dessa situação e acarretava o perigo de denegação de justiça nos casos que realmente justificassem a tutela do Supremo.

Uma das emendas transferia a competência para resolver as causas judiciárias ligadas ao *direito criminal ou civil internacional* — da *justiça federal* de primeira instância para a *justiça local* (dos Estados). Em consequência, convertia em *extraordinário* o recurso *ordinário* normalmente interposto dessas sentenças ao Supremo Tribunal Federal.***

Criticando a mudança, o senador Moniz Sodré alegou que não se justificava o fato de se ter atribuído à justiça dos Estados o conhecimento de assuntos completamente

***) — Idem.

“Art. 60. Compete aos juizes ou tribunais federais processar e julgar:

(...)

h) as questões de direito criminal ou civil internacional;

(...)”

— Ibidem.

Revisão constitucional de 1926: substituiu tais disposições pelas seguintes:

“Art. 60 (...)

§ 1.º Das sentenças das justiças dos Estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

d) quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.

(...)”

— Ibidem.

estranhos a sua jurisdição, desde que, em tais causas, sòmente a justiça federal estaria apta a deliberar como defensora legítima dos interêsses gerais da Nação. Além disso, do ponto de vista da própria causa em particular, a emenda tornaria muito mais lenta a solução dêsses letígios, sujeitando-a a complicada tramitação pelos canais judiciários estaduais, e, ainda, a um julgamento em terceira instância no Supremo Tribunal.¹⁵

Outra emenda restringia os casos de recursos ao Supremo quando a justiça estadual, em suas decisões, applicasse leis federais.

Pela Constituição de 1891, tôda vez que uma sentença, proferida pela justiça do Estado contrariasse *leis ou tratados federais* por questionar sôbre sua *validade* ou *aplicação*, ficaria legalmente sujeita a recurso interposto ao Tribunal Judiciário da União. A reforma permitia o recurso apenas para as sentenças que, questionando a *vigência* ou *validade* das *leis federais*, lhes negasse aplicação.****

Isto significa que no primeiro caso seria justificável o recurso extraordinário, mesmo quando um órgão de justiça local não applicasse à situação concreta disposições de leis ou tratados federais, unicamente por lhes ter dado er-

15) Cf. ANTONIO MONIZ SODRÉ DE ARAGÃO, *O PODER JUDICIARIO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL*, São Paulo, 1929, págs. 91/130.

****) — Idem.

“Art. 59. (...)

§ 1.º Das sentenças das justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal:

a) quando se questionar sôbre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do tribunal do Estado fôr contra ela.”

— Ibidem.

— *Revisão constitucional de 1926*: substituiu tais disposições pelas seguintes:

“Art. 60. (...)

§ 1.º (...)

a) quando se questionar sôbre a vigência, ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do tribunal do Estado lhes negar aplicação”.

— Ibidem.

rôneas ou discrepantes interpretações. No segundo, ao contrário, haveria o recurso apenas quando a inaplicabilidade de *leis federais* (excluindo-se, portanto, a referência aos tratados) se baseasse na discussão de sua vigência ou constitucionalidade e não em simples adequação ao caso particular que se pretendia resolver.

A justificativa dada pela Comissão Especial do Senado, em seu parecer, foi a seguinte: o recurso extraordinário das sentenças das justiças locais para o Supremo Tribunal Federal, havia sido instituído na organização do Poder Judiciário Republicano para manter a *unidade de direito* em todo o território do país. Quer dizer que não havia necessidade de se controlar, também, a forma pela qual as justiças dos Estados interpretavam as leis federais para aplicá-las a cada caso. Assim, a emenda viria apenas esclarecer o sentido das disposições constitucionais de 1891 a êsse respeito, evitando as conseqüências práticas das controvérsias que surgiam, isto é, a interposição de numerosos casos de recurso ao Supremo para que o mesmo deliberasse se a justiça estadual, em suas decisões, havia interpretado corretamente uma lei federal ou se havia procedido justa ou injustamente. Considerava ainda o parecer que a exclusão do termo “tratados federais” explicava-se porque as sentenças sôbre tais demandas eram, geralmente, emitidas pela própria justiça da União, ficando, portanto, sujeitas ao simples recurso ordinário de apelação: da primeira instância federal para a segunda.

Moniz Sodré discutia êsses argumentos levantados pela Comissão Especial em favor da emenda considerando, em primeiro lugar, que a reforma havia excluído dessas disposições o termo “tratados federais”, sem ter, ao mesmo tempo, tornado claro que sua aplicação ficaria a cargo unicamente da justiça federal. Assim, na prática, muitos casos duvidosos poderiam surgir, principalmente quando se decidisse que uma demanda seria resolvida pela justiça estadual, através de uma sentença definitiva, ou seja, não passível, pelas novas normas constitucionais, de

recurso extraordinário. Em segundo lugar, se o objetivo da reforma era evitar os exageros de recursos extraordinários, fundados em provas de má, injusta ou errada interpretação das leis federais, chegara, por outro lado, ao extremo oposto de colocar em perigo a própria unidade da legislação nacional instituída pelos constituintes de 1891 — pois permitiu que cada tribunal dos Estados viesse a interpretar, das mais variadas formas, essa legislação, o que não se justificava mesmo porque a tendência do próprio Supremo Tribunal Federal foi sempre a de neutralizar os possíveis excessos, não havendo necessidade, portanto, de se modificar o texto constitucional vigente.¹⁶

Tentando compensar as dificuldades que traria a prática das novas disposições para a unidade do direito, a reforma anexou aos artigos da Constituição de 1891 um item instituindo, então, o recurso extraordinário, interposto inclusive pelo Procurador Geral da República, quando “dois ou mais tribunais locais interpretassem de modo diferente a mesma lei federal”. ***** Buscava-se com isto, segundo parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, uma uniformidade na aplicação da mesma lei federal pelos tribunais dos diversos Estados.

Moniz Sodré apoiando, não obstante, êsses propósitos — desde que, na realidade, eram freqüentes interpretações até opostas em tórno da mesma lei federal — duvidava, contudo, da possibilidade de serem integralmente conseguidos. Isto dependia, em grande parte, de que o Procurador Geral da República tivesse conhecimento sa-

16) Cf. ANTONIO MONIZ SODRÉ DE ARAGÃO, *op. cit.*, págs 91/109.

***** — Revisão constitucional de 1926: inseriu no texto da Constituição de 1891 as seguintes disposições:

“Art. 60. (...)

§ 1.º (...)

(...)

c) quando dois ou mais tribunais locais interpretarem de modo diferente a mesma lei federal, podendo o recurso ser também interposto por qualquer dos tribunais referidos ou pelo Procurador-Geral da República.”

— *Ibidem*.

tisfatório dos trabalhos judiciários, e mais ainda, de forma pela qual os tribunais locais interpretavam esta ou aquela lei da União — o que seria inviável especialmente no caso das Unidades mais afastadas.¹⁷

Tratando-se das disposições constitucionais modificadas pela emenda a que nos referimos, a própria pessoa jurídica, prejudicada com uma dada sentença, incumbia-se de interpor o recurso extraordinário, realizando-se, assim, de modo natural, a correção que a reforma aparentemente se propunha efetuar.

Incluimos, ainda, neste grupo de emendas, a que atingia o artigo 59, n.º II da Constituição de 1891. De fato, esta emenda foi justificada pela função que teria de diminuir simplesmente o número de processos ordinários de recursos que se acumulavam no Supremo a espera de sua deliberação.

Uma simples mudança no texto do item a que nos referimos implicava, entretanto, em alteração completa do mecanismo elaborado pelos constituintes de 1891 para o funcionamento do Supremo Tribunal de Recursos, decidindo, *em segunda instância, sobre as sentenças judiciais proferidas na justiça federal de primeira instância.*

A Constituição de 1891, definindo a competência do Supremo, atribuiu-lhe, inclusive, a de “II. Julgar, em grau de recurso, as questões resolvidas pelos juizes e tribunais federais, (. . .)”, o que significa, todos os casos julgados em primeira instância pela justiça federal. Com a reforma de 1926, o texto passou a ser assim redigido: “II. Julgar, em grau de recurso, as *questões excedentes da alçada legal* resolvidas pelos juizes e tribunais federais”.

Em primeiro lugar, nota-se uma grande limitação imposta ao sistema de competências traçado para a Suprema Côrte de Justiça, o que implica em uma redefinição de seu papel como órgão central e supervisor das atividades judi-

17) Idem, *ibidem*, págs. 121/123.

ciárias em todo o fôro federal — passaria a funcionar como tribunal de recursos para a justiça de primeira instância, apenas nos casos “excedentes da alçada legal”.

A mudança mais profunda acarretada pela emenda, entretanto, foi passar das *normas de caráter constitucional*, para a simples *legislação ordinária*, a propriedade de *definir alçada para o Supremo Tribunal Federal*, com respeito aos recursos de apelação.

Os constituintes de 1891 preocuparam-se em organizar o Poder Judiciário da União, mais especialmente o esquema das atribuições a cada um de seus órgãos principais, para dar-lhe, como garantia de independência, a base estável representada pelas disposições constitucionais. Assim, ficou exatamente enumerada a competência, tanto do Supremo Tribunal Federal — para processar e julgar originária e privativamente, para julgar em segunda instância como tribunal de recursos de apelação, e, rever, em terceira instância, processos findos — quanto dos juízes seccionais (justiça federal de primeira instância).

A emenda tornou claro que a função do Supremo como tribunal de recursos ficaria sujeita aos limites da “alçada legal”, limites êsses naturalmente impostos por legislação ordinária. Isto significa que o Congresso poderia determinar, em qualquer tempo, quando uma sentença proferida pela justiça de primeira instância teria caráter definitivo, e, quando seria passível de recurso à Côte Suprema.

Na realidade, os têrmos dos pareceres emitidos pelas Comissões Especiais da Câmara e Senado, e, da mensagem presidencial de 1924, sugerem-nos que êsse era mesmo o objetivo principal da emenda em questão.

Desde o início, o movimento de reforma constitucional pregava a necessidade de se inserir, no arcabouço do Poder Judiciário Federal, um quadro de *tribunais federais regionais*, que teriam a função, pelo menos aparente, de

minorar o trabalho do Supremo resolvendo, em *caráter definitivo*, grande parte das questões decididas pela justiça federal de primeira instância. Aliás, já em 1921, um decreto legislativo autorizava o Poder Executivo a criar tribunais regionais (Decreto n.º 4.381, de 5 de dezembro de 1921. “Autoriza o Poder Executivo a criar três tribunais regionais no território nacional, fixa a alçada dos juízes federais e dá outras providências”). Tais medidas não puderam ser executadas, entretanto, porque contrariavam disposições constitucionais. Realmente, tinha fundamento a referência a êsse vício de inconstitucionalidade, desde que a Constituição de 1891 havia definido o Supremo como órgão de cúpula em todo o sistema judiciário, capaz de deliberar mesmo, em grau de recurso, sobre tôdas as sentenças proferidas pela Justiça Federal de primeira instância. Assim, a uma simples lei ordinária, não caberia definir, para outro tribunal judiciário, uma competência quase que equivalente — “dentro dos moldes constitucionais de 1891, seria viável a criação de tribunais regionais, desde que suas sentenças não tivessem o caráter definitivo”, o que viria tornar mais lenta e complexa a distribuição da justiça.

Moniz Sodré discutiu amplamente essa emenda no trabalho a que já nos referimos.

Considerava que, se na verdade o objetivo da reforma era, nesse sentido, com a instituição dos tribunais regionais de segunda e última instância, desafogar o Supremo do excesso de trabalho, em primeiro lugar, outras formas poderiam ter, na prática, resultados mais satisfatórios e menos inconvenientes à garantia de julgamentos definitivos proferidos por tribunal superior, e, mesmo, à própria independência da magistratura. Assim, por exemplo, seria aconselhável o aumento relativo de pessoal, modificações no método de serviço etc.. Do mesmo modo que estas, a solução proposta pela emenda teria simplesmente o caráter de emergência, desde que a demora no encaminhamento dos trabalhos no tribunal resultava da própria or-

ganização do sistema judiciário republicano, sendo comum também à justiça de primeira instância. Em segundo lugar, se já era ponto pacífico a criação dos tribunais regionais para solucionar o problema, a reforma teria que seguir a mesma linha traçada pelos constituintes de 1891, delimitando, por *disposições constitucionais* (e não legislação ordinária), a estrutura, *competência* etc., dos diversos órgãos componentes do Poder Judiciário da União.

O modo pelo qual foi concebida a emenda tornou o Poder Legislativo competente para modificar todo o mecanismo das apelações, quando fôsse conveniente à política dominante. Assim, êle passaria a determinar, por leis ordinárias, que dependiam do “arbítrio das maiorias parlamentares”, se uma causa seria julgada definitivamente pelos juízes ou tribunais inferiores ou se estaria sujeita a um pronunciamento final por parte da Côrte Suprema.

O Congresso poderia interferir, assim, “no resultado final das demandas no fôro federal”, além de prejudicar o já irregular andamento dos trabalhos judiciários, “subtraindo os casos pendentes às formas e condições de julgamento já prèviamente estabelecidas”.

Com isso, finalmente, retirava-se ao Poder Judiciário uma das bases com que os constituintes de 1891 lhe garantiram a independência face ao Executivo e Legislativo. Moniz Sodré citava a respeito Ruy Barbosa: (. . .) Ainda não se notou entre nós que o govêrno provisório num ponto cardeal (. . .) se mostrou muito mais cuidadoso e previdente que os autores da Constituição dos Estados Unidos (. . .). Duas portas deixou abertas a Constituição Americana ao arbítrio do Congresso Nacional contra a independência da judicatura federal, entregando à discricção do Poder Legislativo o fixar o número dos membros do Tribunal Supremo, bem como os casos de apelação das justiças inferiores para êsse tribunal (. . .). Se a Constituição Brasileira os adotasse teriam aniquilado aqui a Justiça Federal (. . .). Tôda a vez que a União receasse per-

der, na segunda instância, uma causa de relevância na primeira, o Congresso Nacional, alterando o regime das apelações e excluindo êsse recurso (. . .), inibiria o Supremo Tribunal de entender no pleito, e, dest'arte, firmaria como definitivo o vencimento, já obtido pelo govêrno, mas ainda sujeito à revisão".¹⁸

Ao lado da emenda que atingia as disposições constitucionais do artigo 6.º, dois temas relacionados com o funcionamento do Poder Judiciário destacaram-se pela animosidade com que foram discutidos no Congresso durante a tramitação do projeto de reforma constitucional. Referimo-nos, em primeiro lugar, à emenda que subtraia ao Poder Judiciário, federal e local, qualquer tipo de intervenção no que se chamou de "causas eminentemente políticas", e, em segundo lugar, ao ítem que dispunha sobre o recurso de *habeas corpus*.

A reforma de 1926 trouxe, praticamente, uma inovação ao sistema de relações entre os poderes da República, incluindo, como disposições constitucionais o seguinte:

"Art. 60 § 5.º) Nenhum recurso judiciário é permitido, para a Justiça Federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração de estado de sítio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e perda de mandato aos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dêle pelo Poder Legislativo ou Executivo".

Trata-se, portanto, de uma restrição rígida e perfeitamente clara ao contrôle que, de alguma forma, o Judiciário poderia exercer sobre a ação do Legislativo, e, especialmente, do Executivo. Pela redação da emenda perce-

18) Cf. ANTONIO MONIZ SODRÉ DE ARAGÃO, op. cit., págs. 68/70.

be-se, ainda, uma tentativa de se neutralizar qualquer possibilidade de evasiva na interpretação de suas disposições. Por outro lado, os preceitos finais que lhe foram anexados definiam como *arbitrários* os atos praticados pelo Legislativo e Executivo durante o estado de sítio; isto significa que em regime de exceção ficariam também fora da tutela judiciária todos os demais casos não enumerados na primeira parte da emenda.

Com tal rigor os autores da reforma propuseram-se a delimitar precisamente as esferas de ação, nos assuntos políticos, para os Podêres da República, que conseguiram, ainda, fôsse sancionada na Câmara outra emenda, *subtraindo, “absolutamente”, o recurso do habeas-corpus aos detidos em virtude do estado de sítio, quando decretado em qualquer parte do território nacional.*

A recusa do Senado em aprová-la foi justificada mesmo por alguns membros da maioria — deputado João Mangabeira, por exemplo, — como reação do Congresso à tentativa de se aparelhar o país com uma “ditadura sem freios, nem contrastes”.

À primeira vista, esta emenda apenas confirmava as disposições já seguramente incluídas no texto constitucional. Na verdade, entretanto, continha restrição complementar que indicava, inclusive, a forma pela qual aquelas deveriam ser interpretadas.

Segundo considerações do parlamentar a que nos referimos, tratava-se, no caso da emenda aprovada pelo Congresso, de vedar aos tribunais judiciários o conhecimento de *atos praticados pelos outros podêres* em consequência do regime excepcional — quer dizer, *dentro dos limites impostos pelo próprio decreto de sítio*. Estes atos seriam, assim, de natureza “*eminente política*” e ao Judiciário não caberia dar parecer sôbre sua constitucionalidade, motivos ou oportunidade. A emenda rejeitada pelo Senado, ao contrário, suspendendo “*absolutamente*” as possibilidades de *recursos* nêsses casos, tornava claro que a idéia

da reforma era, na verdade, subtrair ao Judiciário a competência, tanto para julgar um ato do Legislativo ou Executivo, praticado em virtude do sítio, *como para proteger as pessoas lesadas* restituindo-lhes os direitos, se tais atos fôsem considerados excedentes dos limites constitucionais, mesmo ampliados pelo sítio. Recusando a emenda, entretanto, o Senado permitia, apenas, que o Congresso convertesse em dispositivo constitucional uma norma que já vinha sendo adotada pela própria Côrte de Justiça, desde os primórdios da República. A jurisprudência da magistratura sempre se baseara no dogma de que o Poder Judiciário não cabia interferir em negócios que caíam na esfera discricionária dos demais podêres, esfera essa que a Constituição havia sancionado como necessária à “segurança do regime, estabilidade das instituições, ou manutenção da ordem”.¹⁹

Outros parlamentares, como o senador Epitácio Pessoa, por exemplo, concordavam que o texto aprovado havia estabelecido uma restrição constitucional à propriedade de que gozava o Judiciário, especialmente o Supremo, de coibir a ação do Legislativo e Executivo, nos casos considerados políticos. Alegavam, não obstante, que se tratava de uma medida necessária, pois viria impedir que, com os abusos até então praticados, a justiça se tornasse “uma espécie de Santíssima Trindade, enfeixando em um só os três podêres constitucionais”. A função da emenda seria apenas esta: evitar que o Judiciário caísse no terreno dos interesses políticos, extremamente prejudiciais à imparcialidade exigida para os seus julgamentos na defesa dos interesses privados e conservar intacto seu papel como Poder Político da República, responsável pela salvaguarda das disposições constitucionais face às arbitrariedades dos demais podêres. A Constituição havia definido precisamente a amplitude de alçada para o Legislativo, Executivo e Judiciário; o Supremo continuaria com a função de fis-

19) Cf. discurso do deputado João MANGABEIRA in *DOCUMENTOS PARLAMENTARES*, op. cit., vol. V. págs. 232/264.

calizar o cumprimento destes itens — assim, teria assegurada a sua “*competência de fixar competência para os outros poderes*” e de ser juiz para seus próprios julgamentos (na expressão de Ruy Barbosa).²⁰

Para dialogar com Epitácio Pessoa, Moniz Sodré baseava-se nos próprios argumentos levantados por aquêlê senador quando, como ministro do Supremo Tribunal Federal, defendia um recurso de habeas-corpus. Nessa ocasião Epitácio Pessoa havia declarado que a justiça poderia sempre intervir em matéria política, *desde que nela estivesse envolvido um direito patrimonial do cidadão*. Assim, por exemplo, estaria incluída nêsse caso a perda de mandato e dos direitos políticos.²¹ Respondendo a Moniz Sodré, o referido senador justificava-se dizendo que, enquanto membro do Supremo Tribunal Federal zelava por um direito constituído; como parlamentar defendia um direito a se constituir.

O grupo que no Congresso se opunha à aprovação da emenda era muito mais numeroso do que aquêlê contrário à reforma constitucional em seu conjunto.

Nas próprias Comissões Especiais da Câmara e Senado, muitos parlamentares assinaram com restrições o parecer emitido em favor da proposta. Além disso, também inúmeras declarações de voto permitiram-nos ter uma idéia sôbre as dificuldades encontradas pelos propugnadores da reforma em concretizar a medida, ao contrário do que se verificou em relação às demais emendas, exceto, naturalmente, a que atingia disposições do artigo 6.º.

Alguns senadores, inclusive Paulo de Frontim — que se preocupara sempre em responder as ataques da minoria, defendendo a reforma e o governo — contestava diretamente os argumentos levantados em justificativa à

20) Cf. discurso do senador EPITÁCIO PESSOA in *ANAIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 643/651.

21) Cf. discurso do senador MONIZ SODRÉ in *ANAIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 593/608.

emenda. Alegava que em nada a atitude do Senado, referida por João Mangabeira, neutralizaria os efeitos práticos dos dispositivos que passariam a constituir o § 5.º do artigo 60 da Constituição. Na realidade, permanecia, por um lado, o limite à ação do Poder Judiciário com respeito aos casos enumerados e arbitrariamente taxados de “políticos” pelos autores da reforma. Por outro lado, continuava aberta a possibilidade de se darem, a tais disposições, variada interpretação, dependendo isto do ânimo que teria o Supremo Tribunal, por exemplo, de reagir contra atos discricionários que poderiam atingir, inclusive, as garantias das imunidades parlamentares e liberdade de imprensa.²²

Nêsses atos, o Executivo teria, ainda, a base segura que, naturalmente, lhe oferecia a emenda — restava-lhe apenas o perigo remoto de cair, depois, em crime de responsabilidade, o que não viria solucionar o problema. Isto porque, nem sempre tal processo era levado em conta e, mesmo quando o fôsse, não traria a restituição dos direitos à pessoa lesada.²³

Moniz Sodré argumentava, por outro lado, que os possíveis abusos praticados pelo Judiciário, interferindo em questões políticas, seriam muito menos lesivos às garantias do indivíduo e ao respeito às normas constitucionais do que os de autoridade, praticados pelo Chefe do Governo e pelo Congresso à sombra do estado de sítio — já tão freqüentes, mesmo sem a restrição imposta pela reforma à tutela do Poder Judiciário.²⁴

Outra emenda relativa ao funcionamento do Poder Judiciário, cuja importância se percebe pela animosidade com que foi debatida no Congresso, é a que, praticamente, *redefiniu o sentido e aplicação do conceito do habeas-corpus como recurso judiciário.*

22) Idem, PAULO DE FRONTIN, *ibidem*, 1926, vol. V, págs. 156/157.

23) Idem, EPITÁCIO PESSOA, *ibidem*, 1925, vol. VIII, págs. 497/506.

24) Cf. discurso do senador MONIZ SODRÉ in *ANAIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. XIII, págs. 562/583.

A amplitude que o emprêgo da medida vinha assumindo em nosso direito constituído permitia que, não raro, a mesma fôsse utilizada até para preencher as lacunas que a falta de outros meios processuais, mais específicos, ocasionava ao perfeito exercício da justiça. Assim, o sentido clássico do termo, isto é, *meio estrito de proteção à liberdade física*, foi, na prática, ampliado aos casos de defesa de direitos estranhos à liberdade de ir e vir; em 1914, Ruy Barbosa conseguira, inclusive, uma ordem de habeas-corpus, aprovada no Supremo Tribunal Federal por 10 votos contra 1, para publicar discursos parlamentares.

Essa aplicação apoiava-se, naturalmente, no sentido extremamente geral com que um ítem da Constituição de 1891 incluía o recurso entre as garantias constitucionais dos direitos individuais —:

“Art. 72 § 22 — *Dar-se-á o habeas-corpus sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação, por ilegalidade ou abuso de poder*”.

Com base nessas disposições, recorria-se ao habeas-corpus desde que o ato de uma autoridade administrativa, por exemplo, considerado de violência ou mesmo simples coação, fôsse argüido de ilegalidade ou abuso de poder. A revisão constitucional de 1926 substituiu a fórmula do § 22 pelo seguinte:

“Art. 72 § 22 — *Dar-se-á o habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção*”.

Restringiu, portanto, sensivelmente, a prática do recurso aos casos que implicassem, em última análise, um constrangimento à liberdade de ir e vir.

Epitácio Pessoa, no Senado, defendendo a adaptação que sofrera no Brasil o habeas-corpus, na falta de outros recursos mais específicos para certas demandas, traçou um histórico da aplicação do termo em nosso direito. Disse o seguinte: no Brasil, o habeas-corpus foi adotado pelo *Código do Processo de 1832*, com o mesmo sentido clássico com que vigorava no direito inglês.

“Todo o cidadão que entender que sofre *prisão*, ou constrangimento ilegal em sua liberdade, tem direito de pedir uma ordem de habeas-corpus”.

Apesar disso, de fato, já o conceito passava a ter certa elasticidade e em 1863 um aviso de 30 de agosto equiparava a prisão a qualquer tipo de constrangimento ilegal à liberdade pessoal, por ato de autoridade administrativa ou judiciária, sendo, portanto, passível de recurso de habeas-corpus. Esse aviso foi, depois, corroborado pela lei de 1871 (Lei n.º 2033).

O texto da Constituição Republicana de 1891, muito mais amplo que as disposições do Código do Processo, permitiu que a jurisprudência — alegando que em nossas leis não constava, como na americana, outro meio mais específico de garantia a certos direitos e que “em tôda a sociedade juridicamente organizada, a cada direito deve corresponder uma proteção” — applicasse o referido recurso, não só quando a liberdade de locomoção fôsse o objetivo imediato da garantia impetrada, mas também, em maior freqüência, quando ela resultasse apenas em condição para o exercício de outro direito qualquer.²⁵

A maioria parlamentar justificava a reforma, nêsse ponto, como essencial para conter os abusos praticados, especialmente pelo Supremo Tribunal Federal, quando tomava conhecimento do habeas-corpus para proteger quaisquer lesões de direito. Tal situação significava, em primei-

25) Cf. discurso do senador EPITÁCIO PESSOA in *ANAIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 497/506.

ro lugar, prejuízo ao próprio andamento dos trabalhos no Tribunal, desde que a maior parte dos processos que se acumulavam em uma ou outra de suas câmaras eram pedidos de habeas-corpus.²⁶ Por outro lado, contrariava as próprias normas funcionais da justiça, pois o habeas-corpus era um processo de ritmo muito rápido, resolvendo, sumariísimamente, causas que deveriam ser processadas de modo regular.

A Comissão Especial do Senado ilustrava seu parecer com a opinião de Costa Manso, membro do Tribunal de Justiça de São Paulo. Dizia êsse magistrado que estendendo-se, como se fazia na prática, a aplicação do habeas-corpus, transformava-se em processo sumário tôdas as ações judiciais. Além disso, que essa amplitude geralmente se dava à solução de litígios de natureza política, o que significava .

“implantar uma ditadura judiciária, exatamente a pior das ditaduras, já porque o juiz é perpétuo e inamovível, já porque seu poder não provém diretamente do povo, já porque, pela natureza de suas funções, não está êle em contacto com a opinião pública — a suprema autoridade em matéria política”.²⁷

Outros parlamentares alegavam que a jurisprudência, nêsses assuntos, variava sensivelmente dentro do próprio Supremo, dependendo da tendência do grupo majoritário. Algumas vêzes, um dado recurso de habeas-corpus era concedido simplesmente porque a maioria entendia de maneira ampla êste instituto; outras vêzes, podia ocorrer o contrário, embora a causa em questão fôsse semelhante.

26) O senador ADOLPHO GORDO dava a respeito algumas cifras: só em 1924 o Supremo Tribunal Federal julgara 4.490 pedidos de *habeas corpus*; em 1925, até outubro, 2.635.

27) Cf. Parecer n.º 223 (1925) da Comissão Especial do Senado, referindo-se a considerações do magistrado COSTA MANSO in *ANAIIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 8/29.

Assim, seria preferível adotar-se a restrição constitucional, deixando-se aberta às leis ordinárias a exigência para criar outros tipos de recurso, que também de uma forma eficiente e rápida garantissem os direitos estranhos à liberdade de locomoção.²⁸

Justificando a emenda, ainda, como simples medida para conter os abusos e não para restringir as liberdades individuais, João Mangabeira, na Câmara, referia-se aos argumentos de Pedro Lessa, ministro do Supremo Tribunal Federal. Segundo êle, recorria-se ao habeas-corpus sempre que um constrangimento ilegal consistisse, tanto em privação da liberdade individual, isto é, prisão, detenção, exílio, quanto em limite à liberdade individual, se esta tivesse por fim próximo o exercício de um determinado direito. Assim, a emenda viria apenas evitar os freqüentes equívocos em tôrno da função do habeas-corpus, pois se considerava o têrmo *liberdade individual* num sentido que abrangia, além da liberdade de locomoção, também a de imprensa, de associação, de representação, inviolabilidade de domicílio, etc. . .²⁹

Epitácio Pessoa, concordando embora com tôda essa discussão a respeito da amplitude dada, especialmente pelo Supremo, ao recurso do habeas-corpus, alegava que, exceto em alguns casos excepcionais, os inconvenientes dos referidos abusos se faziam sentir mais em matéria política. Essa situação seria, naturalmente, perturbadora e contrária “à harmonia do sistema” e à “lógica dos princípios”, segundo os quais “os Tribunais devem, o mais possível, ser afastados dêsse terreno, onde correm sempre o risco de perder a serenidade que deve formar o ambiente de suas decisões e o sentimento de justiça que deve inspirá-las.” Êsse perigo, entretanto, já havia sido suficientemen-

28) Cf. discurso do senador PAULO DE FRONTIN in *ANAIS DO SENADO FEDERAL*, op. cit., 1925, vol. IX, págs. 509/516.

29) Cf. considerações do deputado JOÃO MANGABEIRA, citadas por ANTÔNIO MONIZ SODRÊ DE ARAGÃO in *O PODER JUDICIÁRIO NA REVISÃO CONSTITUCIONAL*, op. cit., págs. 235/238.

te evitado na emenda que subtraía ao Poder Judiciário o conhecimento de casos considerados “de natureza eminentemente política” os quais, pelo “rigor dos princípios, pertenciam à esfera privativa dos poderes Legislativo e Executivo.” Assim, não havia necessidade de se estreitar, ainda mais, a órbita dos órgãos de justiça, “amesquinhando” o habeas-corpus à simples garantia de liberdade de locomoção, sem dar-lhe um sucedâneo para assegurar certos “direitos” que, com a emenda, “possam ser mistificados pelo arbítrio da autoridade, sem que à justiça seja permitido impedi-lo em tempo oportuno”, como é o caso dos direitos “de reunião, de tribuna, de consciência.”³⁰

Podemos dizer que existia, na verdade, certa complementariedade entre as três emendas que, praticamente, monopolizaram o interesse dos parlamentares na tramitação da reforma constitucional pelo Congresso.

A prática legal das disposições da emenda que atingiram o artigo 6.º seria assegurada, perfeitamente, pela restrição que se fez à tutela do poder Judiciário em atos que, segundo o texto constitucional, caíssem na esfera de ação discricionária do Legislativo e Executivo. Por outro lado, a possibilidade que variadas interpretações abririam à pessoa lesada por tais atos (no caso de censura de imprensa, imunidades parlamentares, etc.), de buscar proteção da justiça, através, naturalmente, do recurso do habeas-corpus, estaria fechada pela emenda que restringiu o sentido do conceito à interpretação clássica — recurso destinado a assegurar apenas o direito à liberdade de locomoção.

Em linhas muito gerais, a reforma atingiu o Poder Judiciário, em primeiro lugar, limitando, por um lado e em alguns casos, a competência da justiça federal face à justiça local; por outro lado, a alçada do Supremo, como

30) Cf. discurso do senador EPITÁCIO PESSOA, in *Anais do Senado Federal*, op. cit., 1925, vol. VIII, págs. 497-506.

Tribunal de recursos, face à justiça federal de primeira instância.

Em segundo lugar, como *poder político*, o Judiciário, por um lado, perdeu uma das garantias constitucionais de sua independência — a delimitação do sistema de apelações, ficando ao Congresso ordinário a prerrogativa de determinar quando uma sentença proferida pela justiça federal de primeira instância seria considerada definitiva ou quando estaria sujeita a um julgamento último, em segunda instância, no Supremo Tribunal Federal. Por outro lado, viu recusada a liberdade que auferia no exercício de suas funções que lhe foram outorgadas pela República e referidas por Seabra Fagundes — de “guardar os direitos individuais contra as infrações decorrentes de atos do poder Executivo e do poder Legislativo, inclusive e notadamente quando êsses atos afetassem os textos constitucionais (. . .) preservando, assim, as próprias instituições republicanas pela contenção dos demais poderes nas suas órbitas estritas de ação.”³¹

31) SEABRA FAGUNDES — *A Organização do Funcionamento do Poder Judiciário* in *ESTUDOS SOBRE A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA* — Fundação Getúlio Vargas, R.J., 1954, pág. 149.