

4

A significação afirmada: a Reforma Constitucional de 1926 e as propostas de alteração da redação dos preceitos constitucionais referentes ao estado de sítio

4.1

Introdução

Como visto nos capítulos anteriores, sobre a matéria do estado de sítio se debruçaram os membros dos poderes estatais em busca dos possíveis sentidos do instituto político jurídico. Em alguma medida, esses debates, travados desde a proclamação da República, representam o confronto das ideologias que dominavam o contexto brasileiro dos primeiros anos do século XX e permitem aprofundar reflexões sobre os jogos de poder e as vicissitudes que cercavam as instituições públicas do país.

Cabe à terceira parte do trabalho dar continuidade à pesquisa, abordando um outro aspecto relacionado à temática dos discursos sobre o estado de sítio na Primeira República brasileira. Se inicialmente foram analisados os processos da elaboração dos preceitos constitucionais que versavam sobre a medida de exceção⁴²⁵ e dos modos de operacionalização desses enunciados⁴²⁶, o enfoque a partir desse momento recai sobre a questão da reforma constitucional.

As discussões a respeito da necessidade de uma revisão da Constituição de 1891 e as alterações no seu texto, aprovadas em 1926, envolveram sensivelmente a normatização do sítio, de forma que permitiram a formação de novos enunciados lingüísticos que, por sua vez, deram continuidade à cadeia de comunicação dos poderes estatais dedicada ao estado de sítio. São novos elos que tomam parte na composição do conjunto lingüístico e atuam como produtos e produtores de temas⁴²⁷.

⁴²⁵Vide Capítulo 2, p. 19.

⁴²⁶Vide Capítulo 3, p. 49.

⁴²⁷BAKHTIN, M., *Estética da Criação Verbal*, p. 297.

É importante considerar ainda que as trocas lingüísticas relacionadas à reforma constitucional e às ressignificações do estado de sítio nesse contexto atuam num plano um pouco diferente das tematizações da medida em nível infraconstitucional. A corrida política e ideológica pela afirmação de um sentido para o sítio envolve, nesse caso, também alterações nos signos registrados na Constituição, de modo que a disputa está focada nas modificações do próprio texto do documento normativo, o que pode ser compreendido como tentativas de afirmações de significações.

Assim, com o intuito de complementar e verticalizar a análise já em curso do estado de sítio na Primeira República brasileira, o presente capítulo irá priorizar o exame de enunciados relacionados à reforma constitucional e à modificação dos preceitos normativos do estado de sítio. Inicialmente, procurando localizar contextualmente a questão, serão explicitadas algumas noções teóricas gerais sobre as alterações constitucionais presentes em obras doutrinárias do período e um breve apanhado sobre os movimentos revisionistas anteriores ao governo de Artur Bernardes. Em seguida, será detalhado o processo que envolveu a aprovação das emendas constitucionais em 1926, sobretudo no que diz respeito ao estado de sítio.

4.2

Enunciados sobre a reforma constitucional

A reunião da Assembléia Constituinte em 1890 proporcionou as primeiras discussões sobre o problema da revisão constitucional no período republicano brasileiro. Foi durante a formulação do art. 90 que os membros da Constituinte se dedicaram de forma mais específica à temática. Alguns pontos em particular acirraram as disputas existentes no processo de elaboração da Constituição, confrontando diferentes concepções políticas. Nesse sentido, é possível destacar divergências referentes a três questões: os limites da reforma, o quórum para aprovação de alterações e as matérias passíveis de serem revistas.

O último parágrafo do art. 90 do projeto proposto pelo Governo Provisório limitava o poder constituinte derivado, excluindo da possibilidade de reforma o art. 1º da Constituição, que estabelecia o sistema republicano federativo no país e a igualdade de representação dos Estados no Senado Federal. Essa restrição gerou algumas divisões no seio da Constituinte, já que muitos consideravam-na uma ofensa ao princípio de soberania da nação.

Dentre os que se manifestaram contrários à vedação de modificação do art. 1º, é possível enfatizar as manifestações de José Higyno e do Apostolado

Positivista⁴²⁸, que defendiam que o poder de reforma republicano deveria ser total e absoluto. Segundo Agenor de Roure, o Apostolado reforçou seus argumentos com os posicionamentos de teóricos franceses como Augusto Comte, Leon Duguit e Alphonse Bard, afirmando que, em razão da organização republicana, a liberdade de revisão deveria ser ampla, permitindo inclusive a modificação do modelo de governo. Durante o primeiro turno de debates na Assembléia Constituinte, discursaram também nessa direção Barbosa Lima e Pereira de Lyra. No momento da segunda discussão, José Higyno, na companhia de Amphiphio, defendeu novamente a supressão do § 4º do artigo da revisão. No entanto, a proposta de emenda que tornaria irrestrito o poder de reforma constitucional não obteve êxito, prevalecendo a compreensão segundo a qual o sistema de governo seria matéria inatingível e que o poder derivado deveria enfrentar limites.

Com relação ao quórum para aprovação de mudanças no texto da Constituição, faz-se necessário registrar que, no projeto apresentado pelo Governo Provisório à Comissão dos 21, a exigência para a aprovação de uma emenda à Constituição era de três quartos dos votos do Congresso e não dois terços como ficou estabelecido no texto final.⁴²⁹ No entender da Comissão, a exigência prevista no projeto era de um rigor muito forte e tornaria praticamente impossível a realização de qualquer modificação na Constituição.⁴³⁰ Desta forma, na oposição entre as duas redações, recebeu o maior número de votos o enunciado mais brando proposto pela Comissão dos 21.

Durante a segunda discussão, Virgílio Damásio defendeu proposta sugerindo a definição no artigo referente à reforma constitucional, tal como constava no texto da Carta de 1824, de que somente poderiam ser consideradas constitucionais as alterações relacionadas às atribuições e limites dos poderes políticos e aos direitos individuais e políticos dos cidadãos, devendo obedecer ao procedimento ordinário a aprovação de alterações relacionadas às outras matérias. Aprovada na segunda discussão, a diferenciação entre modificações constitucionais e inconstitucionais foi rejeitada no terceiro turno. Serzedello e Campos Salles manifestaram suas opiniões contrárias à

⁴²⁸Na representação apresentada à constituinte, o Apostolado Positivista defendeu: “É necessário abandonar, em política, de uma vez por todas, as preocupações absolutas, tanto mais descabidas no caso de que tratamos quanto a dissolução das grandes nacionalidades em pátrias pequenas é o resultado fatal e indispensável a que nos há de conduzir a evolução moderna. A federação no Brasil não pode senão uma fase transitória e preparatória, cuja eficácia passageira depende justamente do predomínio deste ponto de vista relativo.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 653).

⁴²⁹BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 125.

⁴³⁰ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 658.

proposta de Virgílio Damásio, alertando para o perigo de que a partir dessa diferenciação a Constituição poderia acabar enfraquecida frente a interesses temporários.⁴³¹ Assim, qualquer mudança no texto original da Constituição, independente do conteúdo ou matéria a qual fosse concernente, deveria obedecer às exigências previstas no art. 90. Não sendo permitido, portanto, a hierarquização dos preceitos constitucionais.

Ao final, a redação do art. 90 consagrou um sistema rígido para alterações no texto constitucional brasileiro, exigindo um quórum significativo para aprovação das mudanças e restringindo o poder reformador com a vedação inscrita no § 4º. O texto aprovado demonstra ainda a preocupação da maioria dos constituintes em privilegiar o sistema federalista que se estava implementando no país, porquanto permitia que a iniciativa de reformas partisse tanto do Congresso Nacional quanto das legislaturas estaduais. Após os trabalhos constituintes, o texto do art. 90 foi aprovado nos seguintes termos:

Art. 90 – A constituição poderá ser reformada mediante iniciativa do congresso nacional, ou das legislaturas dos estados. § 1º Considerar-se-á proposta a reforma, quando, apresentada por uma quarta parte, pelo menos dos membros de qualquer das câmaras do congresso federal, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra casa do congresso, ou quando for solicitada por dois terços dos estados, representados cada um pela maioria dos votos de suas legislaturas, tomados no decurso de um ano. § 2º Essa proposta dar-se-á aprovada, si no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas câmaras do congresso. § 3º A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à constituição como parte integrante dela. § 4º Não se poderão admitir como objeto de deliberação, no congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa, ou a igualdade de representação dos estados no senado.⁴³²

⁴³¹Roure transcreveu trecho do discurso de Serzadello, veja-se: “[a emenda] É perigosa e destruidora: perigosa, porque vem nos trazer as lutas constantes sobre reforma constitucional e a continuação do regime passado, onde o parlamento vivia eternamente ocupado com esta sybilina questão de saber quais os artigos que eram constitucionais e quais não eram e poderiam ser reformados por lei ordinária; destruidora, porque nos vem obrigar, a todo momento, conforme as tendências do Governo, a querer acomodar a Constituição, em seus artigos não constitucionais, aos interesses pessoais deste ou daquele. Quero, pois, que a Constituição fique redigida de modo que seja estabelecida a doutrina de que tudo o que ela contém seja constitucional; de que as suas disposições de caráter permanentemente e sem prazo para a sua anulação só possam ser alteradas por uma constituinte, isto é, por um Congresso investido dos mesmos poderes soberanos de que estamos nós de posse, de que fomos nós mesmos investidos.” (ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 661).

⁴³²BARBOSA, R., **A Constituição de 1891**, v. 17, p. 123-125.

Uma vez promulgada a primeira Constituição republicana, não tardaram os estudiosos do Direito Público brasileiro a produzir reflexões e publicar em obras jurídicas as suas compreensões e tematizações sobre a revisão constitucional. Assim, para contextualizar a figura jurídica e posteriormente estabelecer conexões com o instituto do estado de sítio, optou-se por fazer um apanhado geral de algumas teorias publicadas sobre o assunto no período da Primeira República. Foram privilegiados, nesse sentido, os trabalhos de João Barbalho, Carlos Maximiliano, J.C. Ataliba Nogueira, Herculano de Freitas, José de Castro Nunes e Rui Barbosa. Nesse particular, deve-se observar que grande parte desta produção doutrinária jurídica foi realizada por pessoas ligadas às esferas dos poderes públicos, representando, ainda que não de forma absoluta, posicionamentos que circulavam nos meios estatais.

Cada um desses autores analisou o tópico da reforma constitucional de um modo particular, produzindo materiais diversos a partir do mesmo documento constitucional. Em outras palavras, foi com base no texto da Constituição de 1891, dotado de uma gama de significados potenciais, que os doutrinadores identificaram sentidos definidos e únicos, elaborados na forma de enunciados concretos e individuais.⁴³³

João Barbalho exerceu funções nos três poderes do Estado, tendo sido Deputado estadual e federal, Senador, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal. Na obra em que comentou os artigos constitucionais separadamente um a um — “Constituição Federal Brasileira — Comentários” —, não escapou do autor o art. 90. De acordo com Barbalho, a questão da reforma constitucional estaria relacionada ao poder soberano da nação, à sua capacidade de decidir sobre as formas de conduzir e organizar institucionalmente o país. Com o intuito de afastar agitações revolucionárias e movimentos radicais que poderiam levar a uma ruptura total com a ordem constitucional vigente, optaram os constituintes por prever na própria Constituição mecanismos para a sua revisão. Assim, o texto poderia ser atualizado conforme os anseios da nação, sem no entanto comprometer a estabilidade do país. Deste modo, Barbalho destacou a importância da previsão dos mecanismos de alteração para preservação da ordem constitucional, afirmando:

Seria perigoso vedar ou cercar de obstáculos insuperáveis as reformas constitucionais. Quando um povo quer seriamente, nada ha que se lhe possa

⁴³³BAKHTIN, M., *Marxismo e filosofia da linguagem*, p. 128.

opor. É sempre melhor que elas se façam pelos tramites estabelecidos por lei, do que se realizem por processos violentos e revolucionários.⁴³⁴

Além disso, consoante Barbalho, uma mudança constitucional gerada pelo cumprimento de trâmites legais seria uma modificação mais madura, pois sua discussão transcorreria de forma tranqüila, sem ameaçar as instituições do poder público, permitindo espaços amplos para debates. Isso, na opinião de Barbalho, daria estabilidade à Constituição.⁴³⁵ Feitas essas considerações, o autor procurou comentar de forma específica o texto do art. 90, da Constituição brasileira de 1891, responsável por regular o procedimento para reformas.

Segundo disposição do art. 90 caput, a Constituição poderia ser reformada mediante iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias Estaduais. A participação dos Estados-membros da federação como motivadores de mudanças constitucionais demonstrava, na opinião de Barbalho, que “eles concorrem para o exercício da soberania nacional, sendo então um dos órgãos dela”⁴³⁶.

De acordo com o procedimento previsto no §1º, as alterações na Constituição brasileira poderiam obedecer dois trâmites diferentes, dependendo se a iniciativa partisse do Poder Legislativo ou se fosse originária dos Estados. A principal diferença entre os dois procedimentos residiria na exigência de três discussões com aprovação de dois terços para aceitar as propostas do Congresso Nacional, votação preliminar não requisitada nos casos de iniciativa dos Estados, tendo em vista que, segundo Barbalho, o número de apoiadores da reforma já seria bastante rigoroso.

É importante destacar ainda que na hipótese da iniciativa partir dos Estados, cada um deles deveria pronunciar-se no decurso de um ano e, uma vez terminado este prazo, o Congresso, no curso do ano seguinte, tomaria conhecimento da proposta de reforma da Constituição, deliberando sobre ela. O mesmo não aconteceria quando a iniciativa coubesse a uma das casas do Congresso Nacional. Nessa situação, não era preciso esperar o decorrer de um ano para deliberar sobre a proposta de reforma, bastando apenas esperar o ano seguinte.⁴³⁷

O §2º, do art. 90 da Constituição brasileira, gerou divergências mais acirradas, colocando em discussão se a maioria de dois terços dos votos referia-se ao número de membros presentes ou à totalidade deles. Nesse

⁴³⁴ BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁵ BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 364.

⁴³⁶ BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴³⁷ BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

sentido, discordaram João Barbalho e Carlos Maximiliano, estabelecendo uma relação de troca lingüística por meio da qual se formou parte da cadeia de criatividade e compreensão ideológica das mudanças constitucionais.⁴³⁸ Enquanto este apoiava a tese segundo a qual a maioria deveria ser dos membros presentes⁴³⁹, o primeiro defendeu os dois terços dos votos para a aprovação da reforma contados a partir do total de número de membros do Congresso Nacional, pois o art. 90 “nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação.”⁴⁴⁰ Desta maneira, Barbalho se posicionou a favor da exigência de dois terços do total dos congressistas, alegando que por ser o parágrafo omissivo, deveria ser interpretado da maneira mais restritiva possível, permitindo que a revisão enfrentasse um processo complexo.⁴⁴¹ Além disso, o artigo determinava a aprovação definitiva da alteração, independente de ser a proposta de reforma constitucional originária do Congresso Nacional ou dos Estados, no mesmo ano de recebimento do pedido pelo Congresso. Nessa fase não existiria a possibilidade de emendas à reforma, a qual deveria ser aprovada tal como chegou ao conhecimento do Congresso Nacional.⁴⁴²

O § 3º, do art. 90, da Constituição brasileira estabelecia: a proposta de reforma aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos presidentes e secretários das duas câmaras, incorporando-se à Constituição como parte integrante dela. Portanto, o procedimento para alteração do texto constitu-

⁴³⁸BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 34.

⁴³⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁴⁰BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365.

⁴⁴¹“Considerando atentamente os termos do art. 90 e comparando-os com os de outras disposições referentes à votação por dois terços, vê-se que há diferença quanto aos daquele. O art. 33 § 2º exige condenação do presidente da República pelo senado dois terços dos membros presentes. Para a adoção de leis vetadas, o art. 37 § 3º exige dois terços dos sufrágios presentes. Para a aprovação, por uma câmara, das emendas repelidas pela outra, o art. 39 § 1º também impõe a condição de dois terços dos membros presentes. Entretanto, o art. 90, depois de referir-se à quarta parte pelo menos (que considera indispensável para a apresentação da proposta) dos membros de qualquer das câmaras do congresso nacional, estatue a aprovação da proposta por dois terços dos votos numa e noutra câmara e tratando da aprovação da reforma, diz: por maioria de dois terços dos votos das duas câmaras do congresso. O art. 90, assim, nem consagra em seus termos a limitação constante dos outros artigos citados, não se referindo como eles a votos dos membros presentes, nem se exprime de modo que induza a supor-se, por argumento, que quisesse estabelecer tal limitação. Teria usado dos mesmos termos, si houvesse querido a mesma cousa. Não o fez, e tornou-se mais exigente, querendo dois terços da totalidade dos membros de cada casa do parlamento, por consideração da excepcional gravidade e importância da reforma constitucional, que submeteu a condições e processo mas rigorosos que os prescritos para leis ordinárias.” (BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 365).

⁴⁴²BARBALHO, J., **Constituição Federal brasileira – Comentários**, p. 367.

cional não era submetido ao Poder Executivo, não havendo a possibilidade de sanção ou veto presidencial. Após a publicação, cuja função era de informar aos cidadãos as mudanças realizadas na Constituição, seria a reforma incorporada ao documento e não consignada em emendas isoladas.⁴⁴³

Finalmente, ao comentar o último parágrafo do art. 90, responsável por enunciar um limite explícito ao poder de reforma, não admitindo projetos sugerindo a abolição da forma republicana federativa ou a igualdade de representação dos estados no Senado, Barbalho rejeitou a idéia de que tal limitação configurasse uma afronta ao poder soberano da nação. Segundo autor, a Constituição era um instrumento para regular e organizar uma determinada sociedade e, como tal, deveria estabelecer parâmetros de atuação para o poder da nação. A estabilidade e fortalecimento do país não viriam, assim, de uma liberdade total da nação, mas sim de instituições políticas constitucionais perenes capazes de esquematizar um governo legítimo. Nas palavras do autor:

Que as duas restrições deste § 4º limitem e mutilem a própria soberania da nação, não é rigorosamente exato; apenas dizem respeito ao exercício dela e não são as únicas limitações dessa natureza em nossa constituição. Já uma constituição é por si mesma limitativa desse exercício. Por ela a nação fixa balizas aos poderes que estabelece para o governo, e nisto restringe sua ação soberana quanto ao modo de ser governada.⁴⁴⁴

Sendo assim, embora Barbalho defendesse tese no sentido de a interpretação do art. 90 da Constituição de 1891 dever ser a mais restrita possível, procurando evitar alterações precipitadas e imaturas no texto constitucional, seu entendimento findava por evitar confusões entre estabilidade e imutabilidade. Nessa direção, asseverou Barbalho: “a constituição não poder-se-ia considerar intangível, imutável e por mais conservador que haja sido o espírito que a ditou nesta parte, não lhe teria escapado que para conservar é preciso aperfeiçoar.”⁴⁴⁵

Como Barbalho, também Carlos Maximiliano ocupou cargos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, tendo se destacado como um dos grandes juristas do Direito Público brasileiro. O exercício de funções públicas pelos doutrinadores é relevante no sentido em que os dota de autoridade e competência para dizer o direito, isto é transformam frases suscetíveis de serem apenas compreendidas em “frases suscetíveis de serem escutadas,

⁴⁴³BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 368.

⁴⁴⁴BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 369.

⁴⁴⁵BARBALHO, J., *Constituição Federal brasileira – Comentários*, p. 365.

frases aptas a serem reconhecidas como admissíveis em quaisquer situações nas quais se pode falar”⁴⁴⁶.

Sobre a questão da revisão constitucional, no livro “Comentários a Constituição brasileira”, de 1918, o autor ressaltou a necessidade de o texto constitucional acompanhar as transformações da sociedade à qual era endereçado, adaptando-se às necessidades emergentes.⁴⁴⁷ Todavia, a ênfase maior no seu discurso foi no sentido de afastar tendências apressadas de alterações constitucionais. De fato, Maximiliano aliou a idéia de estabilidade constitucional à defesa e conservação das bases institucionais do país, privilegiando uma perspectiva de longa duração para modificações da constituição. É o que pode ser compreendido a partir do seguinte trecho:

Em regra os espíritos superficiais, em vez de estudarem a fundo os problemas, suas causas próximas e remotas e as soluções de regulamentação, tentam precipitar, a golpes de decretos e de emendas constitucionais, uma reforma que só o tempo, a prática do regime e o estudo de especialistas lograriam tornar completa, definitiva, eficaz. Como o processo é falho, a desilusão vem logo; o demolidor triunfante de ontem é sempre o opositor irritado de hoje.⁴⁴⁸

A crítica elaborada por Maximiliano estava fundada não tanto na hipótese das alterações na redação dos textos normativos serem decisivas para a configuração de uma ordem jurídica, mas nas mudanças que ocorriam no nível da prática do direito e dos costumes. Essa oposição entre a realização de emendas ao texto constitucional e as mudanças concretizadas no processo de operacionalização das normas é, ao menos em certa medida, um diferencial na obra de Maximiliano, porquanto não se fazia presente no texto de Barbalho. Assim afirmou o autor:

Há, entretanto, um sistema de reforma que não sofre o processo do art. 90: altera a exegese e a prática, embora permaneça incólume, ao menos quanto a letra, o texto sagrado. [...] A letra fica, mas a exegese muda. Cresce de importância, dia dia, a constituição não escrita; obra dos três poderes, apoiada e vivificada pelo Judiciário.⁴⁴⁹

Com relação à legitimidade para as modificações constitucionais, Maximiliano explicitou a existência de dois modelos gerais, um chefiado

⁴⁴⁶BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 42.

⁴⁴⁷“A constituição deve adaptar-se ao meio para o qual foi promulgada. Desde que ele se modifique e aperfeiçoe, aumente a cultura geral, surjam novas necessidades imprevistas, ou a lei suprema se adapta às condições novas da sociedade, ou se converte em obstáculo à vida nacional até arrastar o país à guerra civil.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 754).

⁴⁴⁸MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 755.

⁴⁴⁹MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761-762.

por um órgão especialmente formado para a reforma e outro no qual são as próprias instituições permanentes do poder público que, seguindo um rito especial, determinam as alterações na constituição. O modelo adotado no Brasil foi o segundo, afastando a possibilidade de ser criada uma comissão ad hoc com funções exclusivamente constitucionais, deixando a cargo do Congresso Nacional a aprovação das emendas. Maximiliano afirmou que, apesar de esse sistema favorecer alterações parciais e limitadas, “o primeiro sistema é incontestavelmente mais liberal e democrático; devolve à nação o direito de alterar ou substituir as instituições vigentes; satisfaz melhor o ideal de reconciliar o governo com a liberdade; o eleitor confere a investidura, consciente de que será ampla, visto haver sido explícita”⁴⁵⁰.

No que tange a redação do art. 90, Maximiliano comentou os procedimentos estabelecidos no texto para a realização de emendas na Constituição. O primeiro comentário tecido foi no sentido de apontar o lapso temporal exigido entre a proposta e a aprovação da reforma. Segundo o autor, por ser realizada a primeira em um ano e a segunda no ano seguinte, existiria a possibilidade de amplas discussões sobre as alterações e um amadurecimento geral sobre a necessidade da sua efetivação⁴⁵¹, reforçando seu posicionamento sobre ser o tempo um fator essencial para a estabilidade constitucional. Foi ainda sob esse mesmo argumento que Maximiliano interpretou a disposição segundo a qual os debates deveriam ser efetuados em sessão ordinária. Consoante o publicista, esta foi a redação final do artigo porque a intenção da Constituição “foi deixar transcorrer algum tempo entre o início da reforma e a sua aceitação definitiva, o que não daria se fosse lícito convocar extraordinariamente o Congresso afim de prosseguir, em princípio de janeiro, na tarefa interrompida em 31 de dezembro”⁴⁵².

A iniciativa para a reforma, explicou o autor com base no § 1º, do art. 90, deveria partir de uma das Câmaras do Congresso ou de dois terços das legislaturas dos Estados, sendo que nesse último caso, todas as regiões devem deliberar durante o mesmo ano. A fase de aprovação prevista no § 2º era dividida pelo autor em duas hipóteses, exigindo tríplice aprovação por dois terços dos votos de cada uma das Câmaras, no caso de a iniciativa ter sido dos Estados, ou, quando a iniciativa fosse do Congresso, “ali passa duas vezes pelo crivo de três discussões”⁴⁵³.

⁴⁵⁰MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 757.

⁴⁵¹“Há tempo suficiente para a meditação, e esclarecimento do publico por meio dos debates na tribuna parlamentar, nas associações científicas e na imprensa.” (MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759).

⁴⁵²MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, pp. 750 e 760.

⁴⁵³MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 759.

Diferentemente do entendimento de Barbalho, Maximiliano interpretou a exigência de dois terços dos votos para a aprovação de uma reforma à Constituição como uma referência ao número de votos dos congressistas presentes e não ao total dos membros do Congresso. A justificativa levantada foi que, ao tratar da assinatura para a proposta, o texto constitucional explicitaria a necessidade de um quarto dos membros, tornando a expressão “votos”, menos exigente.⁴⁵⁴ A oposição estabelecida entre os dois autores coloca em evidência a concepção bakhtiniana de que “os próprios limites do enunciado são determinados pela alternância dos sujeitos do discurso. Os enunciados não são diferentes entre si nem se bastam cada um a si mesmos, uns conhecem os outros e se refletem mutuamente uns nos outros”.⁴⁵⁵

Ainda em seus comentários, Maximiliano discorreu sobre questões formais como a necessidade de a proposta ser aprovada necessariamente no ano seguinte, a impossibilidade de serem admitidas emendas na proposta de reforma, a inexistência de sanção e veto por parte do Executivo, o qual não participaria sequer da fase de publicação, e a incorporação das reformas no texto da Constituição, substituindo a redação antiga pela nova.⁴⁵⁶ O autor passou rapidamente pela vedação ao poder de reforma de abolir a forma republicana federativa ou acabar com a igualdade de representação dos Estados no Senado, não se detendo sobre esse aspecto. É um tanto curioso esta omissão do autor, tendo em vista que foi um dos pontos mais discutidos em outras obras constitucionais contemporâneas a doutrina dele.⁴⁵⁷

Deputado pelo Estado de São Paulo, Ministro de Estado e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Herculano de Freitas publicou em 1923 um manual intitulado “Direito Constitucional”, no qual dedicou algumas páginas à “reformabilidade das constituições”. Neste trecho de sua obra, o autor não se preocupou em esmiuçar a redação do art. 90, mas sim em destacar questões que considerava fundamentais para o desenvolvimento de reflexões sobre os processos de alteração constitucional.

Logo no primeiro momento, Herculano de Freitas afirmou que era da própria natureza das constituições a possibilidade de seus dispositivos serem revistos. Como resultado de trabalhos contextualizados, não haveria que se falar em uma constituição eterna, que pudesse perdurar intocável durante o transcorrer do tempo. Considerava o autor que “é pura vaidade pensar que se criam obras eternas ou definitivas nas construções sociais e nas construções legais; fizeram uma lei para o tempo e nela própria estabeleceram o processo

⁴⁵⁴ MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁵ BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 297.

⁴⁵⁶ MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 760.

⁴⁵⁷ MAXIMILIANO, C., **Comentários à Constituição brasileira**, p. 761.

das suas possíveis modificações.”⁴⁵⁸

Desta forma, com o intuito de evitar o cerceamento da soberania nacional, permitindo a atualização da relação entre as necessidades sociais e os preceitos constitucionais, decidiram os constituintes estabelecer um rito para as mudanças constitucionais, previsto no art. 90, da Constituição de 1891. A determinação de um procedimento específico era, na opinião de Herculano de Freitas, uma garantia de direitos individuais, pois protegeria os homens tanto de governantes autoritários quanto de maiorias populares movidas por impulsos temporários. Esses limites seriam garantias, freios, existentes para preservar os regimes constitucionais.⁴⁵⁹

Após uma explicação rápida do enunciado normativo do art. 90, Herculano de Freitas analisou mais profundamente dois pontos específicos. Primeiramente, asseverou ser a exigência de um quarto do Congresso Nacional para a proposta de emenda ponto fundamental para afastar agitações no país em razão de projetos particulares com variadas sugestões de mudanças na Constituição. Assim, as emendas propostas já deveriam gozar de uma grande aceitação no bojo do parlamento, evitando uma desestabilização da ordem constitucional com constantes alterações oferecidas por Deputados e Senadores de modo individual.⁴⁶⁰

O segundo aspecto com o qual se ocupou Herculano de Freitas foi a discussão se as propostas de emenda apresentadas ao Congresso deveriam ser elaboradas de modo completo, redigidos na forma de um projeto, ou deveriam apenas indicar o ponto a ser reformado, deixando as especificidades para serem resolvidas durante as discussões entre os congressistas. Para solucionar essa questão, o autor foi bastante incisivo ao afirmar que o Congresso deveria se manter restrito ao projeto de reforma a ele apresentado, não sendo “provocado a fazer uma reforma: é provocado a fazer aquela reforma”⁴⁶¹. Assim, não haveria o risco de um procedimento de reforma da Constituição vir a transformar o Congresso em uma nova Assembléia Constituinte, abrindo espaços para discussões amplas e uma revisão total.

Tanto a exigência de um quarto dos membros do Congresso para a proposta de emenda quanto a apreciação de um projeto determinado pelo Congresso eram considerados por Herculano de Freitas instrumentos para manutenção da estabilidade das instituições. A argumentação do autor foi no sentido de que deveriam ser evitadas agitações sociais trazidas com propostas de emendas freqüentes ou com uma margem muito grande de

⁴⁵⁸FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 65.

⁴⁵⁹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 66.

⁴⁶⁰FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 67.

⁴⁶¹FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

liberdade dos congressistas para as mudanças na Constituição, preservando a tranqüilidade e a segurança da ordem jurídica.⁴⁶²

Em 1926, J. C. Ataliba Nogueira apresentou uma tese para concurso de professor catedrático de Instrução Moral e Cívica no Ginásio da Capital do Estado de São Paulo, cujo título foi “A reforma da Constituição Federal”. Embora não tenha sido um autor de grande destaque na área do Direito e não tenha exercido funções públicas nos altos escalões, é importante salientar a especificidade de sua obra com relação à mudança constitucional, bem como a possível circulação dela, porquanto estava disponível na biblioteca da Faculdade de Direito de São Paulo, lugar onde se formou grande parte dos juristas da Primeira República brasileira. Ataliba Nogueira escreveu já com a realidade da reforma de 1926, cujo texto, embora ainda não tivesse sido aprovado, já havia sido proposto e estava em discussão no Congresso.

A primeira parte do seu trabalho trata da autoridade do tempo, no qual o autor desenvolveu a idéia de estabilidade constitucional ligada à permanência, à tradição da constituição. De acordo com Ataliba Nogueira, a conservação da constituição manteria em equilíbrio as instituições do país, proporcionando uma organização política cuja constância imprimiria tranqüilidade à sociedade.⁴⁶³

Ademais, o autor inseriu noções de sentimento constitucional ao afirmar que somente o tempo era capaz de proporcionar aos cidadãos uma sensação de pertencimento à coletividade e envolvimento com o país, fontes de respeito e cumprimento aos preceitos normativos. Nas palavras de Ataliba Nogueira, “a sua [da constituição] antiguidade, esse fetiche que faz o cidadão a amar, que o torna incapaz de a transgredir, é a maior autoridade da lei. Essa grandeza que lhe dá tempo, torna a constituição respeitada.”⁴⁶⁴

Apesar dessas colocações, Ataliba Nogueira procurou encontrar um equilíbrio ideal entre a imutabilidade da constituição e as adaptações necessárias para o texto não ficar em descompasso com a realidade que deveria regular. Assim, muito embora a estabilidade constitucional estivesse, no seu entender, vinculada a uma percepção de autoridade do tempo, o autor não negava a importância de uma certa dose de flexibilidade para a permanência de uma constituição. Nesse sentido, afirmou Ataliba Nogueira:

O justo meio está, pois, em harmonizar a estabilidade benéfica, com o

⁴⁶²FREITAS, H., **Direito Constitucional**, p. 69.

⁴⁶³“A sua [da constituição] imutabilidade, trazendo como conseqüência a permanência das instituições, traz à sociedade politicamente organizada, a estabilidade, a vida sem sobressaltos; reveste-se da vetustez, que empresta força e majestade à lei.” (ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11).

⁴⁶⁴ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 11-12.

progresso, ao qual a constituição não deve e não pode opor-se. Uma constituição deve ter certa estabilidade, deve persistir intangível, a menos que a evolução encontre em algum dos seus dispositivos um entrave, uma intransponível barreira, ou mesmo um motivo de retardamento.⁴⁶⁵

Deste modo, segundo a concepção do autor, uma constituição deveria se manter aberta a atualizações, porque, por ser obra dos homens e ter a contingência humana como sua marca, não poderia ser eterna.⁴⁶⁶ A sua justificativa para a necessidade de reforma da Constituição brasileira de 1891 seguiu essa linha, pois deveria “corrigir o idealismo prejudicial dos constituintes de 1891, e introduzir as emendas exigidas pelo progresso e pelo novo conceito [social] de direito”⁴⁶⁷.

Da mesma forma que Carlos Maximiliano, também Ataliba Nogueira apontou para a questão do processo de construção de sentido dos institutos constitucionais realizado no momento em que os enunciados textuais são colocados em prática pelos operadores do direito. Ambos os autores mencionados ampliaram a concepção de mudanças constitucionais, rompendo o limite das alterações originadas a partir de emendas na redação dos dispositivos normativos. Apoiando-se no autor Jean Cruet, Ataliba Nogueira asseverou:

Uma revisão invisível e poderosa, resultante da ação contínua dos costumes políticos: a constituição revê-se a cada dia pela sua própria aplicação, porque as instituições que ela estabeleceu têm por elementos, sem cessar renovados, homens que pensam e que atuam em face de uma realidade mutável.⁴⁶⁸

Apesar de pensar as mudanças constitucionais para além do processo de mudanças nos signos lingüísticos, Ataliba Nogueira adotou um posicionamento moderado frente ao uso dos mecanismos práticos de alteração dos preceitos constitucionais. Sua preocupação estava focada na minimização que a correlação entre o texto e a prática pudesse sofrer, comprometendo a coerência do ordenamento jurídico. Veja-se:

Concluimos, portanto, concordando com os que combatem a reforma constitucional, no ponto em que afirmam que pode haver e de fato há uma evolução dentro dos próprios dispositivos, sem que se altere uma vírgula no texto. Deles, porém, discordamos profundamente, no ponto em que pretendem conservar intangível a forma da lei, quando tudo revela a caducidade de alguns tópicos, cuja emenda é exigida pelos altos interesses nacionais.⁴⁶⁹

⁴⁶⁵ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁶ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 15.

⁴⁶⁷ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 16.

⁴⁶⁸ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 23.

⁴⁶⁹ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 25.

De certa maneira, a abordagem de Ataliba Nogueira da questão da reforma constitucional transcende os problemas relacionados à aprovação das emendas ou do modo como as instituições públicas estavam aplicando o direito. O foco do autor está direcionado para a questão da instrução moral e cívica como um meio de desenvolver nos cidadãos brasileiros a idéia de lei moral. Embora reconhecesse a importância da reforma, cuja redação seria aprovada no mesmo ano da publicação de seu texto, Ataliba Nogueira defendia que uma reforma consistente na ordem jurídica brasileira só poderia ser realizada se toda a sociedade estivesse envolvida no esforço para formar uma consciência moral nos cidadãos.

“As deficiências e erros da constituição federal, que se quer emendar com a presente reforma, aliás necessária, não são a causa da magnitude dos males presentes. O mal não é objetivo da constituição, mas subjetivo: falta de compreensão dos deveres morais e cívicos.”⁴⁷⁰

Rui Barbosa, um dos maiores expoentes da área jurídica na Primeira República brasileira, esteve envolvido nas principais discussões constitucionais do período, desde os primeiros documentos normativos editados pelo Governo Provisório até os debates em torno da revisão antecedentes à Emenda Constitucional de 1926. Algumas vezes candidato à Presidência da República pelo Partido Civilista, Rui não saiu vitorioso em nenhuma delas, mas sua campanha deixou importantes mensagens sobre aspectos da estabilidade constitucional do país.

Publicado em 1934, o livro “Comentários à Constituição Federal Brasileira” é uma coletânea de trabalhos produzidos por Rui Barbosa coligidos e ordenados por Homero Pires. Assim, na parte dedicada à análise do art. 90, da Constituição brasileira, foram transcritos textos da plataforma de campanha presidencial de Rui, entrevista concedida ao jornal Correio do Povo, de Porto Alegre, conferência pronunciada no Theatro Lyrico, parecer publicado na Revista Forense, discurso no Senado Federal, dentre outros. Não se trata, portanto, de uma doutrina jurídica nos moldes tradicionais, mas sim um apanhado geral de opiniões de Rui Barbosa sobre temas constitucionais.

Uma das propostas políticas defendidas durante a campanha presidencial pelo Partido Civilista era justamente a reforma constitucional. Assim, o primeiro passo foi estabelecer em convenção os pontos da Constituição que deveriam permanecer excluídos de qualquer debate para formulação de projetos de emenda. Na opinião de Rui, tal medida deveria ser adotada também no Congresso, pois era uma forma de manter a tranquilidade institucional

⁴⁷⁰ ATALIBA NOGUEIRA, J.C., **A reforma da Constituição Federal**, p. 45.

do país, descartando já num primeiro momento mudanças cujo conteúdo não dispunha de um mínimo de consenso. Nesse sentido, afirmou: “O meio prático de obviar a esses temores será não cometer a reforma da nossa lei orgânica senão mediante prévio acordo entre os elementos políticos da maioria, que, no congresso ou na opinião, se delibere a organizar a tentativa revisionista.”⁴⁷¹

A convenção do Partido Civilista acordou em retirar da pauta da revisão constitucional temas como a forma republicana, o princípio federativo, o território dos estados, a igualdade de representação dos Estados no Senado, a separação entre Igreja e Estado e a liberdade religiosa, o Poder do Judiciário de declarar constitucionais atos legislativos, a vedação de impostos interestaduais, proibição de leis retroativas, a inelegibilidade dos Ministros e sua nomeação pelo Presidente da República e o direito dos Estados de elaborarem suas constituições.⁴⁷² Considerava Rui Barbosa que “adotadas estas precauções tranqüilizadoras contra as demasias do espírito de reforma, poderia ela encetar-se, como convém, no terreno das nossas instituições constitucionais, moderada, gradual e progressivamente.”⁴⁷³

A partir de então, Rui enumerou em seu texto as questões que acreditava serem prioritárias no processo de reforma constitucional brasileiro. Destacam-se nessa direção a unidade da magistratura e do direito processual; uma maior independência dos magistrados com base na sua nomeação pelos tribunais superiores e o estabelecimento de garantias de vitaliciedade, irredutibilidade nos vencimentos e insusceptibilidade administrativa; definição, no art. 63, do termo princípios constitucionais e determinação de sanções; poder da União para intervir nos conflitos econômicos entre Estados, a formulação de uma lei constitucional sobre o estado de sítio; regular a possibilidade de Estados e Municípios contraírem empréstimos estrangeiros; eliminar o cargo de vice-presidente e, finalmente, proibir o Congresso de inserir nas leis anuais disposições que não fossem relativas aos serviços gerais da administração, ou a consignação de meios para o cumprimento de leis anteriores, e a autorização do governo de vetar parcialmente o orçamento da despesa, onde este colidir com essa regra proibitiva.⁴⁷⁴

Ao defender a necessidade de tais reformas, Rui afirmou: “ainda mais importante do que a estabilidade, num sistema de governo, é a sua ductilidade em se reformar sem revoluções”⁴⁷⁵. Afastando a equiparação de

⁴⁷¹BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461.

⁴⁷²BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 461-462.

⁴⁷³BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 462.

⁴⁷⁴BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 467-471.

⁴⁷⁵BARBOSA, R., *Comentários à Constituição federal brasileira*, v. 6, p. 471.

estabilidade com imutabilidade, o autor considerava que para a manutenção da ordem constitucional era imprescindível a existência da possibilidade de modificação dos enunciados normativos, sob pena de rupturas muito mais drásticas e comprometedoras da ordem pública de determinado país. Desta forma, a questão social passava a estar intimamente ligada com o problema da reforma, porquanto uma inflexibilidade constitucional ou a ausência de regras para o procedimento de alterações abriria espaço para pressões das multidões exigindo medidas arbitrárias do poder Legislativo.⁴⁷⁶

A revisão não se apresenta, agora, como um programa de reação e desagregação entre os brasileiros, senão, pelo contrário, como a estrada para a união e conciliação nacional. A nação inteira está descontente do seu regime constitucional; não só os abusos da sua execução, mas também dos erros e lacunas do seu mecanismo, que deixam sem corretivo abusos tais. Os pacificadores, portanto, somos os que, acudindo ao descontentamento geral da nação, nos cingimos ao que ela os indica, abraçando, como remédio à sua insalubridade política, a reforma constitucional.⁴⁷⁷

Antes de ser nomeado Ministro do Supremo Tribunal Federal, Castro Nunes publicou no ano de 1924 um estudo intitulado “A Jornada Revisionista: os rumos, as idéias, o ambiente”, em torno da tese “Da necessidade e conveniência da revisão ou emenda da Constituição Federal”. O trabalho foi premiado com a medalha de ouro “Carlos Carvalho”, oferecida pelo Instituto dos Advogados Brasileiros. A abordagem do autor é bastante diferente da dos outros autores, pois procura fazer uma recapitulação geral sobre o processo revisionista que teve lugar no Brasil durante a Primeira República. Assim, seu trabalho é importante para localizar a Reforma de 1926 como o resultado de um processo desenvolvido desde os primeiros anos da República brasileira.

No início de seu texto, Castro Nunes faz um alerta da ocorrência no contexto brasileiro de uma onda de temor em torno da realização de uma reforma constitucional. Apesar de não haver uma negação da necessidade de que a Constituição promulgada em 1891 sofresse alguns ajustes, a preocupação com a conveniência de realizar tais mudanças se mostrava bastante forte.⁴⁷⁸ Alguns sustentavam o argumento segundo o qual um processo de reforma poderia abalar a estabilidade político jurídica do país, que há não muito tempo havia ingressado no regime republicano

⁴⁷⁶BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 473.

⁴⁷⁷BARBOSA, R., **Comentários à Constituição federal brasileira**, v. 6, p. 482.

⁴⁷⁸“Formou-se entre nós uma mentalidade hostil à revisão constitucional, não tanto porque seja desnecessária, mas porque se afigura a todos inoportuna. É o argumento dilatatório que fecha a porta a todas as iniciativas.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3).

federativo. Outros afirmavam a necessidade de esperar um Presidente forte para comandar questão de tamanha importância para o país. Havia também os temerários de que a reforma permitisse a deserção de alguns estados da federação. Finalmente, defendendo o argumento mais consistente na opinião de Castro Nunes, estavam aqueles cuja tese alertava para os perigos de uma reforma exageradamente ampla que pudesse comprometer substancialmente os princípios constitucionais consagrados no Brasil após o fim do regime monárquico.⁴⁷⁹

Apesar de Castro Nunes criticar incisivamente os movimentos revisionistas mais radicais, relacionando-os a um “marxismo unitário, que é o pânico, a guerra civil, o separatismo”⁴⁸⁰ e reduzi-los à esfera intelectual, distanciada de movimentos políticos ou populares, ele demonstrou tranqüilidade e confiança nas instituições públicas responsáveis pela aprovação das mudanças constitucionais. “São eles que terão de votar a reforma constitucional, que sairá, por conseguinte, moderada, produto do espírito de transação, sem golpes fundos no regime, embora influenciada por algumas idéias praticas já aferidas pela experiência.”⁴⁸¹ É essa a perspectiva de mudança constitucional preconizada por Castro Nunes, isto é, alterações lentas e graduais, sem sobressaltos ou radicalismos, a partir das quais ficaria garantida a estabilidade da ordem constitucional brasileira.

Os primeiros passos da jornada revisionista foram dados logo depois da instauração do regime republicano no Brasil. No seio da própria Assembléia Constituinte, Leopoldo Bulhões levantava a problemática da reforma de alguns artigos da Constituição. Conforme afirma Castro Nunes, a idéia revisionista manteve uma forte vitalidade durante toda a Primeira República.⁴⁸² Alguns personagens tiveram atuações destacadas: Silveira Martins, Alberto Torres e Oliveira Vianna, na publicação de obras jurídico políticas; no campo de ação política sobressaem o programa de combate do Partido Federalista de Silveira Martins, em 1892, o manifesto lançado em 1901 pela Dissidência Paulista, a publicação pelo diretório do Partido Federalista do Rio Grande do Sul de um documento revisionista que publicou em 03 de setembro de 1901, a campanha civilista de 1910, na qual Rui Barbosa defendeu como plataforma presidencial a revisão constitucional e a fundação, em 1904, do Partido Revisionista comandado por Lauro Sodré.⁴⁸³ Em 1916 circularam rumores na imprensa de que a revisão poderia partir de instâncias do próprio

⁴⁷⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 3-5.

⁴⁸⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 7.

⁴⁸¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 8.

⁴⁸²NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 10.

⁴⁸³BONAVIDES, P.; ANDRADE, P., **História Constitucional do Brasil**, p. 244.

governo, por iniciativa do líder da maioria na Câmara, Antonio Carlos, fato que foi desmentido por ele mesmo em entrevista ao *Jornal do Commercio*.⁴⁸⁴

Embora o movimento pela reforma constitucional tenha sido bastante presente no Brasil durante o fim do século XIX e início do século XX, a forte heterogeneidade dos interesses de seus defensores alimentou intransigências e reduziu o espaço do diálogo. Nesse sentido, Castro Nunes asseverou que por muitas vezes as discussões acabaram sendo infrutíferas.⁴⁸⁵ Mesmo assim, o autor insistiu na necessidade de uma reforma renovadora para manter a estabilidade constitucional, acreditando na possibilidade de harmonizar a rigidez do documento escrito com as transformações sociais ocorridas no país.

Ilustrativa do pensamento de Castro Nunes acerca das possibilidades de mudanças constitucionais é a citação abaixo transcrita. Mantendo como horizonte modelos constitucionais estrangeiros, principalmente as experiências norte-americana, suíça e argentina, o autor defendeu que princípios novos e velhos não deveriam se manter em uma oposição rígida e excludente, mas, ao contrário, deveriam mesclar-se, influenciando-se e alimentando-se mutuamente, ficando interligados de modo a não mais existir o novo e o velho, mas sim uma só constituição estável. Veja-se:

Sente-se em toda parte que é preciso vivificar as instituições, penetrá-las desse espírito novo que está impondo á revelia dos velhos princípios, dos carunchosos arcabouços da democracia liberal. Sente-se que a vida social tomou novas diretivas, necessidades novas impuseram à atenção do Estado, exigindo deste iniciativas, movimentos coordenados, normas praticas de ação, métodos positivos de trabalho. O Brasil não pode fazer exceção a esse fenômeno universal.⁴⁸⁶

Em que pese a participação de vários atores e grupos sociais na chamada jornada revisionista, Casto Nunes destacou em seu texto as propostas de três vertentes principais: o programa do Partido Federalista, o programa democrático e o programa civilista. O primeiro deles surgiu e ganhou espaço no Rio Grande do Sul, defendendo a bandeira do parlamentarismo. No entanto, ao menos segundo a leitura de Castro Nunes, este movimento não teve grande influência no cenário político nacional.⁴⁸⁷ Além de propor uma revisão para adequar a organização política ao sistema parlamentarista, o programa Federalista propunha uma maior centralização do poder político

⁴⁸⁴ROURE, A., **A Constituinte republicana**, p. 663.

⁴⁸⁵NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 13.

⁴⁸⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 15-16.

⁴⁸⁷NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 16.

nas mãos da União através de ampliação das hipóteses de intervenção, unidade da magistratura e do processo, distribuição de rendas em favor do poder federal, dentre outras medidas.⁴⁸⁸

O programa revisionista democrático originou-se no seio do Partido Republicano Democrático, conduzido por Assis Brasil, também no Estado do Rio Grande do Sul. Este programa ressaltava a conveniência de serem realizadas modificações graduais na Constituição, mas defendia a necessidade de ser mantida a sua base fundamental, representada pela República democrática, a federação e o regime representativo, com a separação de poderes nela estatuída.⁴⁸⁹ Desperta especial atenção neste trecho do programa a maneira como a reforma é admitida também “por leis expressas ou por simples interpretação usual”⁴⁹⁰, demonstrando uma compreensão mais abrangente do processo de reforma constitucional, porquanto não limita esta à autoridade legislativa do poder constituinte, incluindo no processo os outros operadores do direito. De maneira específica, o programa revisionista democrático defendia pontos como maior autonomia dos Municípios, eleição indireta do Presidente da República, regime eleitoral mais participativo, maiores investimentos na área educacional, reformar tarifas de importação.⁴⁹¹

Principalmente durante as duas campanhas presidenciais nas quais foi candidato pelo partido civilista, Rui Barbosa foi um dos grandes defensores de uma revisão constitucional e um dos redatores do programa revisionista civilista. Mais pontual que os outros dois programas transcritos na obra de Castro Nunes, o texto civilista priorizava uma perspectiva liberal para as alterações na Constituição brasileira de 1891.⁴⁹²

Ao discorrer sobre o “espírito da reforma”, Castro Nunes procurou analisar o ambiente brasileiro e as correntes de pensamento da Primeira República para melhor compreender a maneira como se desenvolveu o movimento revisionista brasileiro. Assim, o autor destacou a importância da circulação das idéias liberais no Brasil. Embora as constituições liberais tenham sido concebidas inicialmente com um instrumento de defesa dos indivíduos contra o autoritarismo do Estado, as transformações vividas nas sociedades imprimiram a necessidade de atualização do conceito de liberdade. De fato, muitas das revisões ocorridas em outros países foram

⁴⁸⁸NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 18-20.

⁴⁸⁹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹⁰NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20.

⁴⁹¹NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 20-22.

⁴⁹²O rol das alterações propostas pelo programa revisionista já foi elencado na análise da produção doutrinária de Rui Barbosa. Vide p. 138 deste capítulo.

no sentido de ampliar a concepção de liberdade política para adaptar-se à idéia de uma concepção social do direito.⁴⁹³ Esta era a revisão apoiada e defendida por Castro Nunes no seu trabalho, uma moderada adaptação dos preceitos constitucionais à realidade que deve regular e cujo objetivo final é a estabilidade da ordem constitucional. Nas palavras do autor:

Destarte, a tarefa revisionista, atendo-se, como convém, à prudência do velho aforismo que manda ‘conservar, melhorando’, vale dizer — defender, a uma, do caruncho do tempo e das rajadas iconoclastas a obra que vai adaptar-se, para subsistir, às diretrizes da época, requer da mentalidade que a vai conduzir, dirigir, levar a bom termo — moderação, tacto, equilíbrio.⁴⁹⁴

Ademais, é importante mencionar que, assim como Ataliba Nogueira, também Castro Nunes manteve uma preocupação com a educação e atividade cívica dos cidadãos brasileiros. Em razão do desconhecimento, acredita o autor, muitos acabam agindo de forma indiferente frente às questões constitucionais.⁴⁹⁵

Portanto, o trabalho elaborado por Castro Nunes demonstra ser uma peça importante para ampliar a compreensão da construção de uma teoria brasileira da mudança constitucional. O autor revela, através de sua narrativa, nuances do pensamento acerca da estabilidade e da reforma constitucional que tiveram lugar no Brasil durante a Primeira República. A moderação parece ser a palavra de ordem para Castro Nunes, cuja defesa dos processos para a adaptação da Constituição era incisiva, sob a condição de atenção para os perigos de alterações precipitadas e imaturas. A citação transcrita a seguir parece expressar bem o posicionamento de Castro Nunes:

O espírito de transação inteligente, moderada, bem orientada, é o que deve guiar a elaboração revisora, sem perder de vista que terá feito uma lei de emergência, se se der acolhida às solicitações confusas da época, e não o evangelho político de um povo, fonte perene do ideal de aperfeiçoamento cívico e social.⁴⁹⁶

⁴⁹³NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 26.

⁴⁹⁴NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 27.

⁴⁹⁵“A indiferença pela constituição é um sintoma da nossa cachexia cívica. [...] A noção de que todos têm acerca da constituição é que esta não interessa senão ao governo e aos juristas. Dela só se lembram, na sua labuta diária, os homens alheios a essa minoria, quando um interesse individual ferido os desperta.”(NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 28).

⁴⁹⁶NUNES, J. de C., **A Jornada Revisionista**, p. 31.

4.3

Os trabalhos parlamentares no processo de formulação, discussão e aprovação das emendas constitucionais

A partir do apanhado geral sobre as teorias jurídicas desenvolvidas acerca da revisão constitucional no primeiro quarto do século XX e dos movimentos políticos que defenderam a realização de mudanças no texto constitucional de 1891, é possível afirmar que a questão da reforma esteve presente nos círculos de debates políticos durante toda a Primeira República brasileira. Muitos foram os pontos geradores de divergências quanto a sua regulamentação, colocando em oposição diferentes posicionamentos com relação à melhor redação possível e qual o entendimento acertado para as disposições da Constituição. O estado de sítio foi um desses motes responsável pelo confronto ideológico de determinados grupos sociais, cuja luta pela classificação do instituto constitucional representava também uma disputa pela detenção do poder simbólico.⁴⁹⁷ Os próprios debates relacionados à normatização infraconstitucional da medida de exceção, constantes durante o período, demonstram certa insatisfação com as previsões constitucionais.

Embora fossem freqüentes as manifestações de grupos políticos favoráveis à realização de alterações nos artigos da Constituição, passaram-se mais de trinta anos sem que houvesse sido realizada qualquer emenda ao texto original promulgado em 1891. Somente em 1926 foram aprovadas cinco emendas à Constituição, cuja proposta inicial partiu do Poder Executivo dois anos antes.

Não obstante o art. 90 da Constituição brasileira prever a iniciativa para reforma constitucional por meio do Congresso Nacional ou das Assembleias dos Estados-membros da federação, o Presidente da República, Artur Bernardes, tomou parte desse processo de maneira bastante contundente. Estava em vigor no país o estado de sítio quando, em 3 de maio de 1924, o Presidente encaminhou ao Congresso mensagem oficial recomendando e propondo modificações na redação do texto constitucional brasileiro.

Apesar de a revisão constitucional não fazer parte do programa de governo de Bernardes, alegou o Presidente logo no início de sua mensagem que a prática da administração havia revelado a “necessidade de alguns retoques e modificações que suprimam obstáculos impostos ao progresso do Brasil.”⁴⁹⁸ Assim, segundo o Presidente, a Constituição precisaria de pequenas adaptações, não devendo haver temor no excesso reformista, pois

⁴⁹⁷BOURDIEU, P., **O poder simbólico**, p. 149.

⁴⁹⁸BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 407.

apenas uma proposta específica, enxuta em um projeto inalterável deveria ser votada e eventualmente aprovada.⁴⁹⁹ Contudo, apesar de o Presidente ter registrado essas ressalvas, os pontos específicos indicados como objetos de reforma foram bastante abrangentes, modificando bases importantes da Constituição republicana.

O Presidente destacou em sua mensagem nove pontos cuja redação deveria estar sujeita à revisão constitucional. Eram eles: o término das caudas orçamentárias; o fim da reeleição dos presidentes e governadores de Estados; a prestação de informações, sobretudo financeiras, pelas administrações estaduais à União; a permissão expressa do veto parcial do Presidente do Executivo; a reformulação da organização da justiça federal; restrição do instituto do habeas corpus para os casos de constrangimento ilegal ao direito de locomoção e à liberdade psíquica do indivíduo; a restrição em casos especiais da liberdade de comércio; a relativização da igualdade dos direitos dos estrangeiros e nacionais e, por fim, o controle pela União da propriedade e exploração de minas.⁵⁰⁰

Portanto, os assuntos sugeridos para emendas pelo Presidente diziam respeito a uma nova organização federativa, com restrições à autonomia dos Estados e maior concentração de poder na União; transformava o habeas corpus em um instituto despolitizado, diminuindo através dessa alteração e de algumas outras a esfera de proteção dos direitos individuais e reorganizava os poderes estatais, dando uma nova configuração orgânica ao Judiciário e aumentando as competências do Poder Executivo. Não havia menção específica a alterações relacionadas ao estado de sítio, embora as outras matérias estivessem correlacionadas a ele, como por exemplo, a questão do habeas corpus.

Ainda que tenha sido o chefe do Executivo o responsável pela indicação dos assuntos para a revisão constitucional e tenha, posteriormente, atuado ativamente no processo findado com a aprovação de emendas em 1926, a mensagem procurou afirmar a competência do Congresso Nacional para apresentar projetos deste teor ao poder constituinte derivado. Nesse sentido, asseverou Bernardes: “não como um programa, que não poderíamos formular, diante da vossa exclusiva competência constitucional em tão relevante assunto, mencionaremos alguns preceitos que parecem reclamar a revisão,

⁴⁹⁹ “Estabelecidos os pontos da reforma, por um entendimento prévio entre os que a devam promover apresentando o respectivo projeto, só ele pode ser aprovado ou rejeitado. Não é suscetível de ampliações ou inovações: a revisão só pode ser feita nos restritos termos em que for proposta. Qualquer idéia nova, qualquer reforma prevista, terá de ser proposta em novo projeto, com as mesmas exigências constitucionais.” (BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408).

⁵⁰⁰ BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408-411.

em bem da felicidade do país e do seu progresso e tranqüilidade.”⁵⁰¹ Através do trabalho de eufemização do enunciado, o Presidente procurou minimizar a sua influência na revisão constitucional, por meio do que Bourdieu chamou de “antecipação dos lucros”⁵⁰², isto é, tendo conhecimento dos seus interlocutores, previu as sanções que a sua fala poderia gerar, adiantando-se às possíveis críticas.

A mensagem presidencial de Artur Bernardes indica desequilíbrio na relação entre os poderes públicos em razão de uma concentração de poder investida no Executivo, tendo em vista que este se sentiu confortável para recomendar de modo bastante diretivo aos membros do Legislativo a melhor forma de exercer sua competência para realizar alterações constitucionais. Ademais, as reformas propostas pelo Presidente da República revelam uma tentativa de reestruturar a organização do país, num esforço para afastar opositores e por fim à crise política que ameaçava o domínio da oligarquia cafeeira. Diante dessa situação desfavorável ao governo, a reforma de preceitos constitucionais poderia ser um mecanismo eficaz para conter forças oposicionistas, dotando de maiores poderes o Executivo federal. Assim, ao encerrar sua mensagem, Bernardes apelou para a imprescindibilidade da revisão, veja-se:

O problema da revisão constitucional [...] está posto à consciência do país, como urgente e essencial providência, sem a qual nada de estável será possível construir, como o demonstra a experiência de mais de 30 anos de regime. Essa é a meditada convicção, que nosso patriotismo e os nossos deveres de Governo exigiam não silenciássemos nesta oportunidade.⁵⁰³

Após a mensagem do Presidente, discutiu-se durante vários meses no Palácio do Catete um projeto de reforma para a Constituição brasileira.⁵⁰⁴ Deputados e Senadores aliados a Artur Bernardes tomaram parte das reuniões que se realizavam na sede do Poder Executivo e tinham como presidente o próprio chefe do Executivo. O texto do anteprojeto governamental, cujo relator foi o Deputado governista Herculano de Freitas, foi então apresentado ao Congresso Nacional em 2 de julho de 1925. O pro-

⁵⁰¹BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 408.

⁵⁰²BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 68-69.

⁵⁰³BERNARDES, A., **Reforma Constitucional**, p. 411.

⁵⁰⁴Ao apresentar o projeto de reforma, a Revista de Direito Público e de Administração Federal, Estadual e Municipal fez a seguinte ressalva: “Esta proposta nasceu de um ante-projeto governamental, discutido no Palácio do Catete, sob a presidência do Sr. Presidente da República, em sessões às quais compareceram os vários líderes das bancadas da Câmara e do Senado.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 3).

jeto continha 76 emendas, as quais seguiram a tendência das propostas já expressadas na mensagem do Presidente Bernardes.⁵⁰⁵

Quatro emendas do projeto referiam-se diretamente ao estado de sítio. A primeira delas, de n. 28, acrescentava à competência privativa do Congresso Nacional, prevista no art. 34, o seguinte inciso: “40. Conhecer dos atos do Poder Executivo praticados em virtude do estado de sítio ou da intervenção nos Estados.”⁵⁰⁶ Procurava tal emenda suprir a divergência relacionada à competência das casas do Legislativo para apreciar somente a decretação do estado de sítio ou também os atos praticados durante o período de exceção. Aprovada a reforma, tanto um quanto o outro estariam sujeitos à avaliação do Legislativo federal. Limitando a esfera de potencialidade de sentidos, a significação estaria, assim, afirmada no texto constitucional reformado.

A segunda modificação envolvendo o estado de sítio ficou registrada na emenda de n. 56. De acordo com a nova redação proposta, nenhum recurso Judiciário seria permitido contra a declaração de estado de sítio.⁵⁰⁷ Por conseguinte, ficaria impossibilitado o Poder Judiciário de proferir julgamentos de caráter político, excluindo a hipótese de questionamento da constitucionalidade da decretação do sítio nas instâncias judiciais, restringindo tal avaliação aos membros do Poder Legislativo.

A emenda n. 74 modificava a redação do caput do art. 80 da Constituição. O novo enunciado estabelecia que o habeas corpus ficaria suspenso de modo absoluto para os detidos em razão da declaração do sítio. Essa disposição procurava reverter a jurisprudência que havia se consolidado no Supremo Tribunal Federal do habeas corpus como remédio apropriado para combater qualquer tipo de violação de direitos individuais, deixando sem proteção constitucional aqueles indicados para a detenção em virtude do

⁵⁰⁵ “Estabelecendo uma relação entre a mensagem do Executivo, que prega a necessidade de reforma, e o relatório e parecer da Comissão Especial da Câmara percebe-se uma flagrante identidade de princípios entre eles. Da defesa irrestrita ao projeto de reforma passando pela justificação dos termos referentes à limitação da autonomia dos Estados, é plenamente identificável a aproximação das idéias.” (COSTA NETO, C. P. L., **A reforma constitucional de 1926 e a crise da primeira república**, p. 412).

⁵⁰⁶ FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 7.

⁵⁰⁷ “EMENDA N. 56 – Art. 62. Acrescente-se ao art. 62 da Constituição [As justiças dos Estados não poderão intervir em questões submetidos aos tribunais federais, nem anular, alterar, suspender as suas sentenças, ou ordens. E, reciprocamente, a justiça federal não pode intervir em questões submetidas aos tribunais dos estados, nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição] o seguinte: Parágrafo único. Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção dos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 11).

sítio. Além disso, o texto substitutivo determinava a necessidade de estarem expressas, no decreto que firmava o sítio, as garantias constitucionais suspensas no seu período de vigência, restritas essas às garantias asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, da Constituição Federal.⁵⁰⁸

Por fim, a emenda n. 75 acrescentava um novo parágrafo ao art. 80, fixando, em harmonia com o disposto na emenda n. 56, que os atos praticados pelos poderes Legislativo e Executivo em razão do estado de sítio não estariam sujeitos ao Poder Judiciário.⁵⁰⁹

Uma vez levado o projeto de reforma constitucional elaborado junto ao Executivo aos membros do Poder Legislativo, foi formada na Câmara uma comissão especial de 21 Deputados para analisar o projeto e redigir sobre ele um parecer. O relator da Comissão era justamente Herculano de Freitas, líder da bancada paulista e aliado de Artur Bernardes. Após reuniões, a Comissão apresentou seu parecer em 25 de agosto de 1925.

A Comissão Especial justificou, através do seu relator, a necessidade das emendas à Constituição para “atender à sua melhor eficácia, restabelecendo o espírito viciado por má aplicação, ou para cercear competências que se tornaram abusivas ou, ainda, para regular faculdades e garantias cujo absoluto é incompatível com o conceito do Estado contemporâneo.”⁵¹⁰ De tal modo, o documento afirmava a importância da adaptação do texto constitucional ao contexto político brasileiro, indicando o imperativo da reconfiguração das relações entre os entes estatais e o princípio da separação de poderes.

O relator preocupou-se ainda em alertar para o fato de que o país estar vivenciando um período de exceção, marcado pela vigência do estado de sítio, de modo algum obstaria ou prejudicaria o desenvolvimento dos trabalhos em torno da aprovação da reforma constitucional.⁵¹¹ Tal afirmação

⁵⁰⁸ “EMENDA N. 74 – Art. 80. Substitua-se o art. 80 [Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado, quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina (art. 34, n. 21)] da Constituição pelo seguinte: Art. 80. Quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina, poder-se-á declarar em estado de sítio, por tempo determinado, qualquer parte do território nacional, suspendendo-se aí o habeas corpus absolutamente para os detidos em virtude da declaração do sítio e as garantias constitucionais asseguradas nos §§ 1º, 3º, 8º, 10, 11, 12, 13, 14 e 18, do art. 72, que forem enumeradas no decreto.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵⁰⁹ “EMENDA N. 75 – Acrescente-se ao art. 80 da Constituição o seguinte: § 5º Na vigência do estado de sítio os tribunais não poderão conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.” (FREITAS, H., **Revisão Constitucional**, p. 14).

⁵¹⁰ FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 116.

⁵¹¹ “O fato de estarem suspensas as garantias constitucionais pelo estado de sítio, em

pode ser considerada um indício de que a medida não estava sendo aplicada num momento de grave crise causada por comoção interna ou invasão estrangeira, pois não havia sido tirada a tranqüilidade dos representantes do povo para se ocuparem de matéria cuja exigência era de um estudo minucioso.

Apesar de vários dos dispositivos propostos pelo projeto poderem ser apontados como conservadores e limitadores das esferas dos direitos individuais⁵¹², o parecer redigido por Herculano de Freitas reivindicava um caráter liberal para as alterações propostas no projeto. Veja-se:

Trabalho de conservação, e não para deformar ou destruir, a reforma é seguramente um esforço liberal, na boa acepção da palavra [...] Ao invés de atentar contra as liberdades brasileiras, a reforma as respeita, as assegura, as legítimas nos termos em que a liberdade é essencial à existência da sociedade, dentro dos limites condicionados da sua cooperação com o poder, para a vida da República, e não no ilimitado, impossível nos agregados sociais politicamente organizados.⁵¹³

Através dessa alegação, o relator parece buscar no termo “liberal” uma chancela para o projeto. Deste modo, figurariam as emendas constitucionais aos olhos dos demais como um instrumento de ampliação dos direitos individuais. Esta nomeação, segundo Pierre Bourdieu, faz parte de um grupo de atos responsáveis por instituições e destituições com base social, “através dos quais um indivíduo, agindo em nome próprio ou em nome de um grupo mais ou menos importante numérica e socialmente, quer transmitir a alguém o significado de que ele possui uma dada qualidade.”⁵¹⁴

Realizadas essas considerações introdutórias no parecer da Comissão Especial da Câmara para a revisão constitucional, o texto prossegue comentando de forma específica cada uma das emendas propostas. Nessa direção, destaca-se para os fins da presente pesquisa a análise específica das emendas referentes ao estado de sítio.

Sobre a emenda de n. 28, ressaltou o parecer que o acréscimo “preenche uma lacuna da Constituição vigente: torna expresso o que estava implícito — dá ao Congresso a faculdade de conhecer dos atos do Poder Executivo, pra-

nada pode afetar a regularidade da reforma. As medidas praticadas sob o sítio não atingem o poder que elabora a reforma, nem as garantias dos membros dele.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 118).

⁵¹²Nesse sentido podem ser citadas a título de ilustração as emendas que restringiam a aplicabilidade do habeas corpus, a diminuição da competência do Poder Judiciário para apreciação de atos do Executivo e Legislativo, a limitação de liberdade de comércio em casos especiais, dentre outras.

⁵¹³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 119-20.

⁵¹⁴BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 82.

ticados em virtude do estado de sítio, ou da intervenção nos Estados.”⁵¹⁵ O argumento utilizado para a emenda estava baseado, portanto, na existência de um sentido já inerente ao constitucional, permissivo à apreciação dos atos do estado de sítio pelo Judiciário. Assim, a Comissão procurava legitimar a emenda a partir da tese segundo a qual a nova redação não estaria trazendo nenhuma alteração à Constituição, mas apenas expressando um conteúdo já presente na formulação original.

Também esse tipo de argumentação foi utilizado para justificar a emenda n. 56. Ao afirmar que tal emenda “consagra, expressamente, o que já está na doutrina e na jurisprudência dos estados de instituições semelhantes às nossas e em cujas constituições se inspirou o legislador constituinte brasileiro”⁵¹⁶, pode-se levantar a hipótese de que a Comissão parlamentar intencionou afastar sua responsabilidade e autoria do enunciado, investindo em um processo de naturalização das mudanças no texto da Constituição, como se as emendas não fossem obra de indivíduos vinculados a interesses de determinados grupos sociais, mas tão somente o resultado natural de um movimento normativo concretizado na realidade contextual.⁵¹⁷

Ainda sobre a mesma emenda constitucional, asseverou o parecer que os tribunais deveriam ser excluídos da apreciação de casos estritamente políticos, uma vez que, “permitir-lhes intervir neste assunto, fora violar o princípio cardeal da organização dos poderes, na Federação, que declara independentes os vários órgãos da soberania nacional.”⁵¹⁸

Referente à reforma do art. 80, pelas emendas n. 74 e n. 75, o relator da Comissão, Herculano de Freitas, afirmou que a imprecisão do texto tornou possível a compreensão do instituto como “a suspensão da Constituição ou o interregno constitucional, e autorizou medidas que alcançam, não só as garantias asseguradas no art. 72 da Constituição, como também, privilégios e prerrogativas do poder legislativo.”⁵¹⁹ Apesar de nos anos anteriores ter sido firmada uma jurisprudência favorável às imunidades parlamentares, considerou a Comissão ser necessário registrar esse entendimento no texto constitucional.⁵²⁰

⁵¹⁵FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 228.

⁵¹⁶FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁷Esse caso pode ser associado aos ritos de instituição descritos por Bourdieu, já que constitui uma forma de “consagrar legitimar, isto é, fazer desconhecer com arbitrário e reconhecer como legítimo e natural um limite arbitrário” (BOURDIEU, P., **A economia das trocas lingüísticas**, p. 98).

⁵¹⁸FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 235.

⁵¹⁹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²⁰“A fim de evitar incertezas e fixar o alcance da disposição, a emenda n. 74 enumera os parágrafos do art. 72 atingidos pela declaração de sítio.” (FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242).

De acordo com a emenda n. 74, ficaria suspenso o habeas corpus em razão da declaração do sítio. A razão alegada no parecer para tal modificação era de que não caberia ao Judiciário, mas sim ao Executivo e Legislativo, apreciarem a oportunidade e a conveniência da declaração do sítio. Apesar disso, o texto de Herculano de Freitas asseverou: “se abusos forem cometidos, só podem ser apreciados pelo poder competente para acusar e julgar as autoridades que os cometeram.”⁵²¹ Porém, diante de tal afirmação, permanece a dúvida, pois quem seria esse poder e por meio de qual remédio constitucional, que não o habeas corpus, deveriam os indivíduos lesados agir?

Finalmente, a Comissão Especial para revisão constitucional encerrou seu parecer destacando o caráter essencialmente republicano de suas motivações na elaboração das propostas; suas intenções não seriam outras senão a de aprimorar o texto da Constituição para melhor servir à organização do país. O trecho transcrito na seqüência ilustra essa tentativa de legitimar as propostas de reforma por meio de afirmações de que o projeto estaria acima de quaisquer interesses privados, veja-se:

Para melhorar e para completar, e não para destruir ou desvirtuar o meritório trabalho da Constituição Republicana, o Congresso deseja adotar as alterações e os acréscimos sugeridos. Não é a paixão política do momento, nem subalternos interesses de predomínio, que inspiram a projetada reforma. Nada existe nela que possa aproveitar aos homens que a elaboram.⁵²²

Uma vez encaminhado o projeto de reforma constitucional aos membros da Câmara dos Deputados, foram apresentadas em plenário outras 17 emendas. Referente ao estado de sítio, sugeria a emenda n. 16, de Arthur Colares Moreira e outros, a formação de um Supremo Conselho da Nação, cuja função seria de, na ausência do Congresso, autorizar o Presidente da República a decretar o estado de sítio, nas hipóteses do art. 48, n. 15 da Constituição.⁵²³

Tendo sido iniciada a primeira etapa de discussão das emendas constitucionais, ocupou a tribuna na sessão de 10 de setembro de 1925 o Deputado da oposição Wenceslau Escobar. O orador desferiu duras críticas ao projeto: “esta reforma não fala a língua do tempo, nem resolve com as idéias dominantes no tempo, os problemas que o tempo depara.”⁵²⁴ A orientação do projeto era, no seu entender, de um espírito retrógrado, responsável por

⁵²¹FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 242.

⁵²²FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 243.

⁵²³FREITAS, H., **Reforma Constitucional**, p. 251.

⁵²⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 468.

barrar modificações na Constituição capazes de superar as deficiências da República brasileira.⁵²⁵ Ao invés de ampliar os espaços para participação popular na política do país, o Deputado afirmou que as emendas propostas dariam ainda mais poder ao Executivo, “a fim de obstar com mais eficácia as manifestações democráticas da alma popular, no conceito dos regalistas da República, uma fantasia, uma vã chimera, uma frívola veleidade das massas.”⁵²⁶

Além dessas considerações de caráter mais geral, Wenceslau Escobar se deteve também de maneira específica sobre as emendas do projeto relacionadas ao estado de sítio. Consoante o Deputado, não poderia ser vetado ao Poder Judiciário a apreciação dos abusos cometidos em razão do sítio, sob pena de o Poder Executivo se agigantar de tal forma que comprometesse o princípio da separação e harmonia dos poderes e, ainda, dificultar a proteção dos direitos individuais.⁵²⁷

O perigo da soberania absoluta do Executivo alegado por Escobar já estava sendo vivenciado no Brasil, segundo sua opinião, em razão do prolongamento da vigência do estado de sítio no governo de Artur Bernardes. No entanto, de acordo com o Deputado, apesar do autoritarismo do Presidente da República, aos cidadãos ainda restava a possibilidade de recorrer ao Judiciário para sua proteção, garantia que se fossem aprovadas as emendas constitucionais não mais existiria. Nas palavras de Escobar:

Agora mesmo nesse quadriênio de estado de sítio, o período das maiores infelicidades por que tem atravessado nossa Pátria e dos maiores e mais vergonhosos escândalos desde a proclamação da nossa independência, a quantos não tem valido o Poder Judiciário, arrancando de células destinadas a réus de crimes comuns, das torturas materiais e morais da incomunicabilidade, das violências de lhes privar dos vencimentos de que tem direito e outras medidas de exceção exorbitantes da atuação durante o sítio?⁵²⁸

Continuando os debates na Câmara acerca do projeto de reforma constitucional, no dia 13 de setembro de 1925, manifestou-se contrário às emendas concernentes ao estado de sítio o Deputado Leopoldino de Oliveira. Da mesma forma como Wenceslau Escobar, também ele alertou para a demasiada concentração de poder nas mãos do Executivo caso lograssem

⁵²⁵BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 466.

⁵²⁶BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 468.

⁵²⁷“Como há de o Poder Judiciário verificar se o Executivo exorbita de suas funções, se lhe for vedado conhecer de seus atos, como dispõe a emenda, praticados durante o sítio? Essa proibição importaria na mais profunda deturpação do regime arrogando o Executivo num poder absoluto à cuja discrição ficaria entregue a liberdade e a própria vida dos cidadãos.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 470-471).

⁵²⁸BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 471.

êxito as alterações no texto da Constituição.⁵²⁹ Especificamente sobre a questão da suspensão do habeas corpus para os detidos em razão do sítio, afirmou:

O projeto da reforma constitucional tira ao povo o seu ponto de apoio nas horas más, como a de agora; suprime a emenda a maior garantia a única talvez, dos direitos dos brasileiros, de que a mascarada da nossa democracia se ri, e não nos dá outro remédio para os males de que padecemos e que mais nos atormentariam, se, para a desgraça do Brasil, fosse aprovada a reforma nos moldes do projeto.⁵³⁰

Na sessão do dia seguinte, o Deputado da base oposicionista Alberico de Moraes reafirmou a existência de uma ameaça ao equilíbrio dos poderes estatais diante de uma eventual aprovação da emenda de n. 75. De acordo com sua compreensão, impedir que o Judiciário apreciasse as decretações do sítio e dos atos praticados durante sua vigência, seria uma usurpação de poder, comprometendo o princípio consagrado pela Constituição de 1891 da separação dos poderes públicos.⁵³¹

Após terem sido encerrados os debates da primeira fase de discussão do projeto de revisão constitucional, foi colocado em votação e aprovado um requerimento retirando 43 emendas da proposta, em 18 de setembro de 1925.⁵³² Deste modo, o prazo para aprovação final da reforma seria diminuído, permitindo que fossem incorporadas mais rapidamente as emendas ao texto original da Constituição. A bancada oposicionista foi contra a retirada de emendas, alegando que seria este um artifício para o Executivo impor sua vontade de forma mais acelerada.

O requerimento, subscrito por 81 Deputados, excluía do projeto de reforma as seguintes emendas: 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 60, 61, 62, 65, 68, 70, 73, 76.⁵³³ Na sessão de 26 de setembro, durante a discussão sobre a retirada de emendas, o Deputado João dos Santos atacou as emendas 74 e 75, sugerindo que entrassem essas no rol dos enunciados excluídos. De acordo com o Deputado: “a proposta de revisão

⁵²⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 569.

⁵³⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 575.

⁵³¹ “Sr. Presidente, o decreto do estado de sítio, sendo ato do Poder Executivo, deve estar sujeito, na sua aplicação, à apreciação do judiciário, e a lei do estado de sítio, votada pelo Congresso em virtude das atribuições que lhe confere a Constituição, tem que, forçosamente, ser submetida ao critério da suprema magistratura do país. Tirar do Supremo Tribunal Federal o dever, o direito de apreciar as leis votadas pelo Congresso é a usurpação das atribuições de um outro poder.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 1, p. 635).

⁵³²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 9.

⁵³³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 2, p. 5.

constitucional deixa a vida, a liberdade, a fortuna e a honra dos cidadãos brasileiros à discrição das autoridades militares.”⁵³⁴ Assim, nesta mesma sessão foi apresentado um novo requerimento propondo a retirada de outras 27 emendas. Após discussões, foi aprovada pela maioria a exclusão das emendas 18, 22, 25, 27, 30, 32, 33, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 63, 64, 66, 67, 69, 71, 72, 74 e 75.⁵³⁵

Apesar de terem sido retiradas do projeto várias emendas que haviam sido alvo de críticas da oposição, dentre elas as de n. 56, 74 e 75 referentes ao estado de sítio, Adolpho Bergamini acusou a exclusão de emendas de ser “mais uma bordoadada sobre a Câmara — porque hoje não é mais sobre a minoria, mas sobre a Câmara inteira — e facilitar a passagem do projeto de reforma da Constituição imposta pelo Catete.”⁵³⁶

Algumas emendas foram ainda oferecidas em plenário, mas muitas delas foram em seguida retiradas. Durante a sessão de 03 de outubro de 1925, foi encerrada a votação da primeira discussão, que acabou por aprovar sete emendas.⁵³⁷

Na sessão de 05 de outubro foi apresentada à Câmara dos Deputados um projeto de reforma do regimento interno da casa. A partir da aprovação das modificações, ficou estabelecido no art. 7º que no procedimento de reforma constitucional poderiam ser apresentadas emendas substitutivas a todos ou qualquer das anteriormente aprovadas, e deveriam conter as alterações que sugerissem aos textos ou artigos da Constituição, ou da proposta a que se referiram, isolada ou englobadamente.⁵³⁸

Com base nesse novo artigo do regimento, foram propostas, com assinatura de 118 Deputados, cinco emendas substitutivas àquelas aprovadas em primeiro turno. Muito embora um número bastante significativo de emendas do projeto original tenha sido anteriormente retirado da proposta de reforma, muitos dos temas que diziam respeito a essas emendas foram reorganizados nos enunciados substitutivos, permanecendo de um modo ou outro como parte da reforma constitucional. Veja-se por exemplo o caso do estado de sítio. Embora tenha sido retirada a emenda n. 74, a emenda substitutiva n. 5, do projeto aprovado em primeira discussão, reproduzia o conteúdo daquela no seu §36⁵³⁹, o mesmo acontecendo com a de n. 56, registrada no §5º, do substitutivo de n. 4.⁵⁴⁰ Por isso a indignação da minoria

⁵³⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 346.

⁵³⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 352.

⁵³⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 355.

⁵³⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 2, p. 650.

⁵³⁸BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 3, p. 60.

⁵³⁹GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 358.

⁵⁴⁰GORDO, A., *A Revisão Constitucional no Senado*, p. 354.

dos Deputados com a retirada de emendas e apresentação dos cinco enunciados substitutivos, já que na maioria dos casos as alterações foram apenas agrupadas, acelerando o processo de votação e aprovação das mudanças constitucionais.

Diante das mudanças no regimento, que também diminuía os prazos relativos à reforma constitucional, o parlamentar Francisco de Sá Filho declarou seu voto contrário as alterações,

restringe de tal forma os prazos de encaminhamento e discussões, que os torna virtualmente nulos. Com efeito, não é materialmente possível a nenhum Deputado, em 5 ou 10 minutos, encaminhar a votação de algumas das alterações da Constituição; e, por outro lado, encerrar qualquer uma das discussões no segundo dia, é facultá-los a quatro Deputados, de cada vez, o que significa privar de tomar parte nelas, aos 208 restantes. Se se pretendeu esconder à opinião pública a elaboração da reforma constitucional, não se queira agora proibir que a discutam os próprios representantes da Nação. Obra de tal relevância só deverá ser feita em ambiente de luz e de liberdade.⁵⁴¹

O segundo turno de discussões sobre a reforma constitucional foi iniciado na Câmara em 13 de outubro de 1925. Nos cinco enunciados substitutivo, de matéria nova, havia apenas o §7º, da emenda n. 5, relacionado às relações entre Estado e igrejas.⁵⁴²

Iniciados os debates, Azevedo de Lima afirmou que a questão do estado de sítio já havia sido discutida exaustivamente pelos oradores, que “puseram bem de manifesto a brutalidade desta formidável aberração jurídica. Sobre ela nada é mister mais aduzir para tornar bem clara e nítida a ação delituosa que vai na câmara praticar contra as nossas tradições jurídicas e contra o nosso clássico liberalismo.”⁵⁴³ O Deputado usou como argumento para fortalecer seu posicionamento contrário à restrição do habeas corpus em razão da medida de exceção a obviedade do prejuízo que a aprovação de tal emenda acarretaria ao país. Assim, já tendo sido levantadas as razões pelas quais tal enunciado deveria ser repellido pelos membros do Legislativo, só restou a ele apelar para a necessidade incontestável de ser a emenda rejeitada.

Durante a terceira discussão das emendas, Leopoldino de Oliveira destacou que além de a reforma ser um retrocesso para a Constituição do

⁵⁴¹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 61.

⁵⁴²“§7º Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União, ou dos Estados. A representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica violação desse princípio.”(GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 355).

⁵⁴³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 268.

país, a influência do Presidente da República no processo da reforma era exageradamente grande, violando os preceitos de separação de poderes e competência para revisão constitucional definidas na Constituição.⁵⁴⁴

Na sessão de 21 de outubro de 1925 foi encerrada a terceira discussão na Câmara do projeto de reforma e, uma vez encaminhada a votação das emendas, a redação foi aprovada.⁵⁴⁵ Após uma discussão especial, em 23 de outubro foi votada em último turno a reforma, tendo sido remetido o projeto ao Senado Federal.

Adolpho Bergamini, membro da oposição, fez ainda uma ressalva a respeito da participação engajada da minoria nas discussões. Embora em desvantagem na Câmara, não se furtaram esses congressistas a tomar parte nos debates e nas análises das propostas de emenda. No entanto, o mesmo não pôde ser verificado na participação da base governista, que, salvo pequenas intervenções, não se manifestou em defesa do projeto.

a possibilidade de se transformar em lei o projeto que sofreu os mais vivos e incisivos ataques, a crítica mais severa, o exame mais rigoroso, sem que uma palavra de defesa se fizesse ouvir, para ao menos ficar consignado nos Annaes da Constituinte Revisora, de modo a esclarecer aos posterios os motivos reais ou aparentes, que levaram esta casa do congresso à tentativa infeliz de reformar a Constituição de 24 de fevereiro.⁵⁴⁶

Em 26 de outubro de 1925 foi recebido no Senado o projeto com as cinco emendas aprovadas na Câmara.⁵⁴⁷ Em seguida, foi escolhida uma comissão especial formada por 21 Senadores encarregada de estudar as matérias e apresentar um parecer sobre a reforma constitucional no dia 31 de outubro. Neste parecer, a Comissão discutiu questões relativas ao estado de sítio ao analisar os textos das emendas n. 4 e n. 5.

Sobre a emenda n. 4, §5º, que proibia os tribunais de conhecer os atos praticados em virtude do estado de sítio pelos poderes Executivo e Legislativo, a Comissão Especial asseverou: “todos os casos a que se refere a emenda são puramente políticos e é um dogma — que o poder Judiciário não pode intervir em casos políticos.”⁵⁴⁸ E concluiu, após citações de alguns publicistas, da seguinte maneira: “se, pois, os tribunais não tem competência para intervir em casos puramente políticos, a disposição proposta pela emenda, proibindo recursos judiciários nos casos que refere é digna de ser

⁵⁴⁴ “venho cumprir o meu dever de debater, ainda mais uma vez, o projeto de reforma constitucional, que o Parlamento está elaborando, atendendo à vontade do Sr. Presidente da República.” (BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 388).

⁵⁴⁵ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 393.

⁵⁴⁶ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 3, p. 499.

⁵⁴⁷ BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 195.

⁵⁴⁸ GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 341.

incluída na Constituição Política.”⁵⁴⁹ Portanto, foi favorável a Comissão do Senado ao texto que excluía do julgamento do Judiciário as ações realizadas durante o sítio, por considerá-las estritamente políticas, cabendo apenas ao Legislativo tomar parte na apreciação.

Ao apresentar o parecer sobre a emenda n. 5, § 36, a Comissão posicionou-se de maneira favorável à obrigatoriedade do Poder Executivo de elencar cada uma das garantias constitucionais suspensas a partir da decretação do estado de sítio, bem como a definição no próprio artigo constitucional do rol de quais garantias poderiam vir a serem suspensas. Essas modificações no texto da Constituição seriam importantes, segundo a Comissão, porque “a falta de determinação das garantias que podem ser suspensas e os termos vagos e genéricos do dispositivo constitucional, abrindo espaço ao arbítrio do Poder Executivo, tem determinado vários abusos atestados pela nossa história política.”⁵⁵⁰

Apesar dessa fundamentação, estabelecendo limites ao Poder Executivo com vistas a preservar os direitos individuais dos cidadãos, o parecer da Comissão do Senado foi omissivo com relação à restrição absoluta do habeas corpus para as pessoas envolvidas em detenções ocasionadas pelo estado de sítio imposta pelo mesmo parágrafo da emenda. O parecer simplesmente ignorou a inovação trazida pelo texto, deixando sem comentários a delicada questão.

Uma vez apresentado o parecer aos demais membros do Senado, foi iniciada em 06 de novembro a primeira discussão sobre o projeto de reforma constitucional. Ocupou a tribuna no dia 11 Epiácio Pessoa, que discursou sobre as alterações no texto da Constituição ocasionadas pelo n. 4, §5º.

Eu entendo esta disposição, no sentido natural dos vocábulos que a encerram. Desde que se trate de atos decorrentes do estado de sítio, praticados não por ocasião dele, mas em virtude dele, como diz a própria emenda, isto é, desde que se trate de alguns daqueles atos que a Constituição só permite praticar por causa do estado de sítio, que só o estado de sítio legitima, — não poderão os tribunais conhecer deles. Com a suspensão das garantias, por exemplo, o Presidente tem o direito de deter o cidadão sem flagrante ou nem culpa formada, em lugar não destinado a réus de crimes comuns. Eis uma faculdade constitucional e privativa do Poder Executivo, eis aí um ato praticado ‘em virtude’ do sítio: contra esse ato nada podem os tribunais.⁵⁵¹

Assim, com o intuito de evitar que qualquer ato praticado pelo Poder Executivo durante o estado de sítio ficasse excluído da apreciação do Poder

⁵⁴⁹GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 342.

⁵⁵⁰GORDO, A., **A Revisão Constitucional no Senado**, p. 347.

⁵⁵¹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 408.

Judiciário, deixando desprotegidos de forma genérica os direitos individuais, a mercê apenas de uma tardia responsabilização criminal do Presidente da República, procurou Eptácio Pessoa a consolidação do entendimento dentre os parlamentares segundo o qual só seria vetado o recurso ao Judiciário àqueles diretamente envolvidos no estado de sítio.”⁵⁵²

Encerrados os debates, na sessão de 12 de novembro foram votadas as alterações constitucionais. Durante a votação da emenda n. 5, a maioria dos Senadores entendeu que o §35 e o § 36 deveriam ser votados de forma separada.⁵⁵³ Por unanimidade de votos, foram ambos os parágrafos rejeitados.⁵⁵⁴

Após as demais etapas de votação no Senado, que aprovaram a maior parte das emendas propostas, salvo os §§ 35 e 36, da emenda n. 5, no dia 04 de maio de 1926, o texto aprovado pelo Senado retornou à Câmara dos Deputados.

De volta à Câmara, antes que fosse iniciado o segundo turno de votações, o Deputado Leopoldino de Oliveira expressou na sessão de 16 de junho sua frustração com relação aos rumos tomadas pela reforma constitucional, essencialmente influenciada pelo Presidente da República e com vistas a privilegiar as oligarquias dos Estados mais poderosos da União. Nesse sentido:

mas a revisão que pleiteávamos era aquela que assentava nas aspirações nacionais. Não seríamos capazes de abastardar o nosso ideal até o ponto de virmos defender a reforma atual que é obra castrada do catete a ser imposta ao povo brasileiro com a chancela imoral das oligarquias.⁵⁵⁵

Dentre as poucas manifestações governistas favoráveis às emendas relacionadas ao estado de sítio, pode-se destacar o discurso de Francisco Campos apoiando a disposição cujo conteúdo vetava a apreciação do estado de sítio pelo poder Judiciário, veja-se:

Assim, Sr. Presidente, se aos tribunais é vedado decidir da constitucionalidade da declaração de sítio, segue-se, por implicação irresistível, que os atos praticados pelo Governo em virtude do estado de sítio, se acham igualmente subtraídos à sua competência; pois o sítio é declarado para ser executado e se aos tribunais se reservasse a faculdade de obstar, pela sua intervenção, a atuação da medida, seria a mais chapada puerilidade subtrair-se ao seu julgamento o ato de declaração de sítio, porque o que, em última análise, se envolveria no seu pronunciamento sobre os atos praticados em virtude

⁵⁵²BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 409.

⁵⁵³BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 444.

⁵⁵⁴BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 4, p. 445.

⁵⁵⁵BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 35.

do sítio seria, efetivamente, o sítio em toda a sua extensão, em toda plenitude da sua substância. Praticamente, por conseguinte, tanto faz julgarem os tribunais da declaração como dos atos do sítio, pois julgando desses teriam julgado da substância do estado de sítio, de cujo conteúdo poderiam privá-lo inteiramente, nulificando e abolindo, assim o recurso em toda sua extensão.⁵⁵⁶

Diante dessas afirmações, o Deputado da oposição Leopoldino de Oliveira contra-argumentou, enunciando mais um dos elos que formariam a cadeia de comunicação⁵⁵⁷:

Digo eu agora: todo ato do Legislativo ou do Executivo que, executado durante o sítio não seja meramente político, constitua uma exorbitância do poder cabe na competência do Judiciário. Se assim não fosse, não haveria limitação de poderes e, então, teríamos o arbítrio, o absolutismo político. Se o Executivo, por exemplo, prende o Deputado, que tem imunidade parlamentar e o Legislativo aprova seu ato, o representante do povo não pode recorrer ao Judiciário?⁵⁵⁸

Ainda outro Deputado da base governista expressou seu apoio de que seria acertada a emenda que afastaria do Poder Judiciário o julgamento do estado de sítio. João Mangabeira afirmou: “Quando a reforma estabelece que o Poder Judiciário não pode tomar conhecimento da declaração do estado de sítio, não faz senão consagrar a jurisprudência pacífica, tranqüila e até hoje incontestável do Supremo Tribunal”⁵⁵⁹. Segundo ele, o art. 80 (cuja emenda não fora aceita pelo Senado) já seria suficiente para delimitar as funções discricionárias do governo ou do Congresso nas hipóteses do estado de sítio.⁵⁶⁰

Ao fim dos debates, as modificações propostas nas redações dos arts. 34, n. 21, 48, n. 15 e 80, que versavam sobre o estado de sítio, foram todas rejeitadas. Em contra partida, permaneceram na pauta para a votação final da Reforma Constitucional a impossibilidade de recursos judiciários contra a declaração de sítio e a incompetência do Judiciário para conhecer durante a vigência do estado de sítio os atos praticados em virtude dele pelo Legislativo ou Executivo, bem como a restrição do habeas corpus para os casos em que fossem violados direitos relacionados à liberdade de locomoção dos indivíduos.

Além dessas divergências que separavam os Deputados em dois grupos opostos, foi objeto de discórdia também a interpretação do art. 90 da

⁵⁵⁶BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 172.

⁵⁵⁷BAKHTIN, M., **Estética da Criação Verbal**, p. 272.

⁵⁵⁸BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 194.

⁵⁵⁹BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 252.

⁵⁶⁰BRASIL, **Revisão Constitucional**, v. 5, p. 256.

Constituição, responsável por regular justamente o processo de reforma constitucional. Segundo os Deputados da minoria oposicionista, a reforma cujos trâmites ocupavam o Congresso Nacional era nula porque desobedecia os preceitos constitucionais previstos naquele artigo. Três foram os pontos alegados por Adolpho Bergamini como inconstitucionais: a maioria de dois terços de votos exigida pelo §2º deveria referir-se à totalidade dos membros do Congresso e não ao número dos membros presentes na sessão de votação; esta totalidade deveria abranger as duas casas e, a terceira objeção, era no sentido de que o projeto não havia sido aceito nas duas Câmaras, como previsto também no §2º, porquanto o Senado havia alterado a redação inicialmente aprovada na Câmara dos Deputados.⁵⁶¹

Cumpridas as três etapas de votação, em 08 de julho foram aprovadas na Câmara em último turno as emendas constitucionais, cujo texto foi remetido ao Senado Federal.⁵⁶²

Recebido em 13 de julho no Senado o projeto de reforma constitucional aprovado pela Câmara, na data de 17 de agosto foi iniciada a primeira discussão do segundo turno no Senado.⁵⁶³

Moniz Sodré, Senador da oposição, retomou a questão do art. 90 já defendida na Câmara, alegando a inconstitucionalidade da reforma que estava tramitando.⁵⁶⁴ De acordo com Moniz, o artigo estava sendo duplamente violado.⁵⁶⁵ Referia-se o Senador a uma violação de cunho formal, relacionada ao número de votos para aprovação da emenda, se seriam referentes à totalidade dos membros ou à maioria presente, e a uma ofensa material à forma republicana federativa do país, pois a parte final da nova redação do art. 62 prejudicava a autonomia dos Estados.

Em que pesem as alegações de inconstitucionalidade, após a última fase de debates, as emendas constitucionais foram aprovadas no Senado em 28 de agosto de 1926.⁵⁶⁶ Finalmente, em 03 de setembro de 1926, registrou-se o seguinte: “Nós, Presidentes e Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados, de acordo com o §3º, do art. 90 da Constituição Federal, e para o fim nele prescrito, mandamos publicar as seguintes emendas à mesma Constituição, aprovadas nas duas câmaras.”⁵⁶⁷

⁵⁶¹BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 220-221.

⁵⁶²BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 464.

⁵⁶³BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 529.

⁵⁶⁴BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 574.

⁵⁶⁵BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 655.

⁵⁶⁶BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 792.

⁵⁶⁷BRASIL, *Revisão Constitucional*, v. 5, p. 793.

4.4 Conclusão

O processo de reforma constitucional foi compreendido nesta parte da pesquisa como uma das etapas que compõem a cadeia comunicativa em torno do instituto do estado de sítio na Primeira República brasileira. A partir dessa perspectiva, a problemática relacionada ao fenômeno normativo jurídico da medida de exceção procurou abarcar o aspecto relativo à afirmação da significação, isto é, aos enunciados lingüísticos produzidos a partir de propostas de alterações nos signos do texto da Constituição de 1891.

Como visto, a questão da reforma constitucional e sua regulamentação através do art. 90 incitaram debates bastante freqüentes nos meios estatais e entre os pensadores do Direito Público brasileiro durante o início do século XX. De modo geral, a preocupação que dominava a maioria das discussões era a harmonização da preservação dos preceitos constitucionais com as atualizações necessárias para que o documento legal não ficasse descontextualizado, permitindo estabilidade à ordem constitucional republicana. Especificamente no que se refere ao estado de sítio, as atenções estavam mais voltadas para o problema da interpretação dos artigos que o regulavam. Discutia-se a amplitude dos preceitos, os modos como deveriam ser operacionalizados, os sentidos que poderiam conter. A gama de diferentes significações concretizadas na prática a partir da medida de exceção e a sua importância para a configuração do federalismo, do modelo de separação dos poderes públicos e dos princípios de direitos individuais, fizeram com que o sítio estivesse constantemente presente nos debates concernentes à revisão constitucional.

Rejeitadas a maioria das propostas que implicariam em transformações no instituto do estado de sítio, apenas dois novos enunciados normativos a ele relacionados passaram a integrar o texto constitucional. O primeiro constitui o acréscimo de um parágrafo no artigo responsável por definir as atribuições dos juízes e Tribunais Federais, o segundo trata da redução do alcance do habeas corpus. Observe-se as novas disposições:

Art. 60, §5º - Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos 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 dele pelo Poder

Legislativo ou Executivo.⁵⁶⁸

Art. 72, §22 - Dar-se-á o habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em eminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção.⁵⁶⁹

Assim, os debates sobre a revisão e a regulamentação do estado de sítio caminharam muito juntos. Esses enfrentamentos lingüísticos travados numa relação dialógica e interindividual permitiram a criação de novos temas, no sentido adotado por Bakhtin⁵⁷⁰, e deram seqüência à cadeia comunicativa que foi se construindo a partir da figura do estado de sítio. As disputas em torno dos significados do estado de sítio e da tentativa de alterar a redação original da Constituição, fizeram parte de um embate maior, que envolvia a luta entre os diferentes grupos sociais para impor suas concepções político-jurídicas. Foi esse espaço simbólico, onde a palavra se transforma em arena, o lugar dos confrontos ideológicos.⁵⁷¹

Ao levar em consideração o processo revisionista que tomou lugar no Brasil durante os anos da Primeira República, torna-se possível afirmar que a incorporação das emendas constitucionais em 1926 representa uma espécie de contra-reforma. Isso porque as alterações inseridas no texto original da Constituição de 1891 contrariaram as principais propostas defendidas nos anos anteriores por diferentes grupos políticos. Os projetos que não lograram êxito mantinham, no geral, uma perspectiva liberal fundamentando suas sugestões de mudanças. Em contrapartida, a Reforma de 1926 constitui o episódio final de um período marcado pela dificuldade em equilibrar os poderes da estrutura federativa. O então Presidente da República avançou sobre as atribuições do Congresso Nacional e puxou para si a iniciativa da reforma. Os pontos por ele sugeridos de forma bastante diretiva aos membros do Poder Legislativo reorganizavam a estrutura institucional do país, diminuindo a autonomia dos Estados-membros em favor da União, alterando competências entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e ainda tratava de mitigar direitos individuais com a despolitização de remédios constitucionais tais como o habeas corpus.

A Reforma Constitucional aprovada em 1926 representou as últimas forças políticas das oligarquias cafeeiras que haviam dominado as instituições públicas brasileiras durante a maior parte da Primeira República.

⁵⁶⁸CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 35.

⁵⁶⁹CAVALCANTI, V.; BECKER, A., **Constituições Brasileiras de 1824 a 1988**, p. 38.

⁵⁷⁰Vide Introdução, p. 14.

⁵⁷¹BAKHTIN, M., **Marxismo e filosofia da linguagem**, p. 14.

Na tentativa de manter sua hegemonia, num esforço conjunto entre o Presidente da República e parlamentares que formavam a base aliada do governo, as emendas aprovadas limitaram os ideais liberais presentes no texto da Constituição de 1891, concentraram o poder público no Executivo federal e diminuíram autonomia dos Estados, reestruturando o modelo federalista. Todavia, apesar de investir numa reforma político-jurídica para manter os grupos que estavam no poder, as crises que minaram a estrutura política do período não foram contidas, culminando com a ruptura institucional gerada pela Revolução de 30.⁵⁷²

⁵⁷² “Os vitoriosos de 1930 compunham um quadro heterogêneo, tanto do ponto de vista social como político. Eles tinham-se unido contra um mesmo adversário, com perspectivas diversas: os velhos oligarcas, representantes típicos da classe dominante de cada região do país, desejavam apenas maior atendimento à sua área e maior soma pessoal de poder, com um mínimo de transformações; os quadros civis mais jovens inclinavam-se a reformular o sistema político e se associaram transitoriamente com os tenentes, formando o grupo dos chamados ‘tenentes civis’; o movimento tenentista — visto como uma ameaça pelas altas patentes das forças armadas — defendia a centralização do poder e a introdução de algumas reformas sociais; o partido Democrático — porta-voz da classe média tradicional — pretendia o controle do governo do Estado de São Paulo e a efetiva adoção dos princípios do Estado liberal, que aparentemente asseguraria seu predomínio.” (FAUSTO, B., **História do Brasil**, p. 326).