

**A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926: CONCENTRAÇÃO DE PODERES NO
EXECUTIVO***

Jaqueline Porto Zulini

Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 2 a 6 de maio de 2016.

A reforma constitucional de 1926: concentração de poderes no Executivo*

Jaqueline Porto Zulini (DCP/USP)

jaquepz@gmail.com

Resumo

Este *paper* analisa a pouco estudada reforma constitucional de 1926, que partiu de uma iniciativa do Poder Executivo e tramitou no Congresso em pleno estado de sítio, sofrendo obstrução de uma minoria parlamentar e sem apoio irrestrito da própria base do governo no Legislativo. Para retratar como se construiu a anuência da maioria necessária para aprovar mudanças na Carta de 1891, recorreu-se à leitura dos anais e diários da Câmara e do Senado Federal, além dos principais jornais da época, especialmente *O Paiz* (periódico governista) e *O Jornal* (folha de oposição). Combinados, os documentos revelam que o presidente da República não conseguiu levar adiante cerca de 60% da sua proposta por causa do obstrucionismo da minoria aliado à falta de consenso sobre o teor da matéria entre a maioria. Um achado contraintuitivo à luz da tese até hoje corrente sobre a política dos governadores e o papel apático do Congresso no pós-1900.

Introdução*

Antes de assiná-la, me vejo forçado a declarar a V. Ex. que ela carece de
revisão

(Leopoldo de Bulhões sobre a Constituição de 1891)

A declaração é emblemática do descontentamento de parte da classe política frente à Constituição de 1891 desde o princípio. Leopoldo de Bulhões teve papel de destaque na redação final desse documento e apontou a necessidade de reformar o resultado aprovado ainda na data da promulgação, a 24 de fevereiro.¹ No transcorrer dos anos foram cogitadas propostas de revisão divulgadas em plataformas partidárias e pela imprensa da época, mas a única reforma constitucional concretizada durante a Primeira República (1891-1930) foi promulgada em 1926, partiu de uma iniciativa do Poder Executivo e tramitou no Congresso em pleno estado de sítio. Pouco se sabe relativamente ao conteúdo original do projeto e seu andamento. Escritos de políticos e juristas da época constituem até hoje os únicos trabalhos que individualizam o assunto como objeto central em consideração (ARAUJO CASTRO, 1924; LESSA, 1925, GORDO, 1926), normalmente tangenciada por um número maior de estudos de caso (CARDOSO, 1926; GUIMARAES, 1925; SODRE, 1929).

Impressiona o desinteresse da ciência política pela reforma, partindo sobretudo do campo do direito análises mais recentes que reconhecem a importância do trâmite dessa matéria e de algumas das inovações institucionais dela decorrentes (COSTA, 2006; KUGELMAS, 1986; LOPES JUNIOR, 2007; PIVATTO, 2006; RODRIGUES, 1991; VIANNA, 2014). Em geral, alega-se que essa reforma modificou o equilíbrio entre os poderes, reduzindo a autonomia do Legislativo e imensamente as prerrogativas do Judiciário enquanto fortaleceu o Executivo (BAUSBAUM, 1975; LANG, 1987; SANTOS, 1930; VIZENTINI, 1981) e “inclinou a República Velha na direção autoritária” (FAORO, 2013, p. 241). Coexistem, porém, explicações diversas para a realização dessas mudanças. Para alguns, a reforma é interpretada como tentativa de “deter o processo revolucionário em curso na década de vinte e tornado evidente pelos movimentos tenentistas de 22 e 24 e pela marcha da Coluna Prestes (LANG, 1987, p. 100). Outros associam a jornada revisionista à divergência dos poderes sobre a previsão

* Agradeço aos preciosos comentários de Paolo Ricci às versões preliminares deste texto.

¹ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte de 1891*, 25/02/1891, p. 8.

de gastos na peça orçamentária (BELO, 1952; SANTA HELENA, 2003; VALLADAO, 1958).

Este *paper* mapeia os objetivos políticos por trás da reforma constitucional de 1926 desde a sua apresentação até a promulgação das emendas aprovadas. Pretende-se mostrar como a matéria capitalizou os conflitos políticos entre os poderes Executivo e Legislativo, exibiu a fragilidade da base parlamentar de apoio do governo e sofreu obstrução sistemática de uma minoria parlamentar que conseguiu retardar a marcha revisionista especialmente a Câmara dos Deputados, embora presente nas duas Casas do Congresso. Para retratar como o governo construiu a anuência da maioria legislativa necessária para aprovar mudanças na Carta de 1891 e tocou os trabalhos adiante, recorreu-se às publicações oficiais do dia-a-dia legislativo (os anais e diários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal), além dos principais jornais da época, que permitem captar as negociações desenvolvidas fora do âmbito legislativo. Os resultados são impressionantes à luz da literatura que desqualifica o papel do parlamento na Primeira República, a exemplo de Lessa (1988) e Lynch (2014). Veremos que o Legislativo forçou o Executivo ao diálogo e limitou consideravelmente a amplitude original da reforma.

Um tema no horizonte político: das intenções à proposição da futura reforma pelo Executivo

A leitura de periódicos e biografias de políticos que atuaram durante a Primeira República provê sucessivas propostas de modificar a Carta de 1891, a despeito da variedade de mudanças tencionadas. Em 1892, por exemplo, Silveira Martins, chefe do Partido Federalista no Rio Grande do Sul, encampou, entre outras mudanças, a adoção do parlamentarismo no Brasil.² Dois anos depois, o Senado Federal tentou regular melhor a intervenção da União nos estados, mas desistiu de levar adiante a reforma dos dispositivos constitucionais que tratavam do assunto.³ Já no segundo semestre de 1899, o chamado *Partido Revisionista*, organizado pelo ex-presidente Prudente de Moraes em São Paulo e aparentemente inspirado na recomendação do então senador Rui Barbosa

² Ver Escobar (1920) e Diniz (2003, 78).

³ Trata-se do projeto n. 43/1894.

sobre a “necessidade de apertar os laços da federação que os Estados, movendo-se com extraordinária independência, [estavam] anulando”.⁴ O programa dessa legenda foi publicado em 1901 e visava suprimir o cargo de vice-presidente e tornar a eleição para presidente indireta, realizada pelo Congresso. Também propunha reformar dos casos em que o governo central poderia intervir nos Estados; a faculdade de o Poder Executivo poder prorrogar leis anuais; a reforma eleitoral e a presença de ministros no Congresso, entre outros tópicos.⁵

O advento da chamada “política dos governadores”, como ficou conhecido o pacto de apoio mútuo criado na virada do século XIX para o XX entre o presidente da República e os governadores estaduais para impedir a eleição das oposições no Poder Legislativo, não pôs fim aos discursos reformistas.⁶ Vários estados fundaram células do Partido Revisionista a partir de 1900⁷ e grupos políticos distintos cortejaram o tema até o golpe autoritário que derrubou o regime. O compromisso de reformar a Constituição fez parte da propaganda veiculada desde 1909 pela chamada *Campanha Civilista*, como ficou conhecida a candidatura presidencial de Rui Barbosa (um civil) em oposição ao concorrente militar, o marechal Hermes da Fonseca, que saiu vitorioso dessa disputa.⁸ Seu sucessor, Venceslau Brás “apoiou o projeto de revisão constitucional que defendia a eleição do presidente pelo Congresso e o controle dos empréstimos externos estaduais”, mas a ideia não se concretizou.⁹ Foi durante o seu governo que o sociólogo Alberto Torres publicou *A organização nacional*, onde defendia a necessidade de rever vários dispositivos da Constituição e cuja maior inovação proposta era a ideia de se criar um quarto órgão deliberativo: o Conselho Nacional, de cunho coordenador.¹⁰ Com a morte repentina do presidente seguinte (o conselheiro Rodrigues Alves, que faleceu antes de tomar posse), ocorreu nova disputa eleitoral. Acredita-se que a insistência de Rui Barbosa em promover a revisão constitucional prejudicou o seu desempenho na Convenção Nacional do Partido Republicano Conservador, que preferiu lançar Epitácio

⁴ *Jornal Pequeno*, Edição n. 20, 16/08/1899, p.1 (*sic*).

⁵ *Diário de Pernambuco*, Edição 165, 07/11/1901, p. 1.

⁶ A literatura sobre o pacto é vasta. Para uma síntese, ver Backes (2006).

⁷ No Amazonas, inclusive, o *Correio do Norte* tornou-se o jornal oficial do Partido Revisionista local a partir de 1906.

⁸ Cf. Barbosa (1931).

⁹ Cf. Lang (2015).

¹⁰ Torres, 1914.

Pessoa candidato à presidência em 1919.¹¹ Eleito, o próprio Eptácio defendeu a urgência de mudanças constitucionais, mas não conseguiu implementá-las por falta de maioria parlamentar (BELO, 1952). Na definição da próxima candidatura oficial para o cargo, o nome de Arthur Bernardes não teve a acolhida dos gaúchos, que temiam vê-lo concretizar um projeto capaz de limitar a autonomia dos Estados.¹² Seu concorrente nesse pleito, Nilo Peçanha divulgou um manifesto à nação após perder as eleições endossando a defesa de uma reforma constitucional.¹³ Desde meados de abril de 1924 a imprensa divulgava a pretensão do vice-presidente do Senado, Antônio Azeredo, em oferecer um projeto revisionista tornando indireta a eleição para a chefia da República, além de mudanças capazes de assegurar a harmonia tanto entre os três poderes quanto entre o governo federal e os Estados.¹⁴ Até os líderes da Revolta Paulista de 1924 distribuíram panfletos informando os objetivos do movimento e incluíram entre os tópicos a reforma da Constituição no que dizia respeito à intervenção federal nos estados.¹⁵ Exatamente naquele ano Arthur Bernardes começou a estudar o projeto que se tornaria a única revisão da Constituição Federal de 1891, aprovada em 1926. Várias constituições estaduais já tinham sido modificadas àquele tempo, inclusive a de Minas Gerais, cuja reforma ocorreu por iniciativa do mesmo Bernardes quando ele era governador e se destacou por fortalecer o Poder Executivo frente ao Judiciário e reduzir a autonomia dos municípios.¹⁶ Portanto, o revisionismo estava em pauta.

Segundo a previsão constitucional, porém, a reforma da Carta de 1891 só poderia ser iniciada pelo Congresso ou pelas assembleias estaduais e teria de obedecer, em quaisquer destes cenários, dois turnos regimentais: a fase de apresentação e a de discussão e aprovação. No primeiro caso, considerava-se formalmente proposta a revisão se as modificações pretendidas fossem apresentadas por pelo menos uma quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e depois aceitas em três discussões, por dois terços dos votos, em cada uma dessas casas legislativas. Como a magnitude dessas câmaras não variou durante a Primeira República, mantendo-se fixa em 212 deputados e 63 senadores, isto significava que respectivas 53 ou 16 assinaturas

¹¹ Cf. Alencar (2015).

¹² Cf. Malin (2015) e Viscardi (2012).

¹³ Cf. Ferreira, (2015).

¹⁴ *A Noite*, Edição n. 4447, 14/04/1924, p. 1.

¹⁵ Cf. Laclette (2015).

¹⁶ Cf. Brandi (2015).

bastavam para cumprir o primeiro critério, relativo ao número mínimo de subscrições necessárias. A outra exigência, referente à adesão legislativa de dois terços dos votos em cada Câmara para se tornar a matéria digna de estudo, mostrava-se mais vaga, pois o texto constitucional não explicitava se a base para o referido cálculo era a totalidade dos deputados e senadores ou se valia contar esse *quórum* qualificado sobre os presentes. Pela magnitude, o apoio teria de provir de pelo menos 142 deputados e 43 senadores, mas poderia ser alcançado com um número bem menor na possibilidade de se considerar apenas os que estivessem participando da sessão no momento da votação.¹⁷ Já na hipótese de partir das assembleias estaduais o interesse reformista, era preciso que pelo menos dois terços dos Estados manifestassem o desejo pela revisão constitucional, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos da sua assembleia legislativa, para ela chegar ao posto de proposta formal. Ou seja: a motivação inicial devia partir de 14 dos 21 entes federados. Dali em diante, o processo tornava-se único, independente da origem da iniciativa reformista. A proposta de revisão constitucional atualizaria a redação original da Carta de 1891 se fosse aprovada, no ano seguinte, tanto na Câmara quanto no Senado, em três discussões, por dois terços dos votos – novamente, sem clareza quanto a base numérica esse cálculo. Como antecipado, ficavam vedadas emendas que atingissem as cláusulas pétreas – na época: a forma republicano-federativa e a igualdade da representação dos Estados no Senado (CF 1891, art. 90 e parágrafos).

Interessado em promover a reforma, o presidente da República antecipou as questões que julgava cruciais. A primeira vez em que a necessidade de reformar a Constituição Federal foi levada a público por Arthur Bernardes depois de eleito para ocupar o palácio do Catete ocorreu em uma mensagem presidencial.¹⁸ Toda a argumentação desenvolvida no engajamento pela revisão constitucional fundava-se no imperativo de estabilizar as finanças, agilizar a justiça e permitir a melhor defesa da nacionalidade (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 5-6). Nove pontos preliminares foram brevemente citados para exemplificar as linhas de ação visadas:

- 1) a busca pela garantia do equilíbrio orçamentário;

¹⁷ Os regimentos em vigor nas duas Casas do Congresso exigiam a presença de maioria absoluta dos seus membros para as deliberações terem início, isto é, 107 deputados e 32 senadores. Neste caso, a maioria de 2/3 equivalia a 71 deputados e 21 senadores.

¹⁸ Cf. ACD, 03/05/1924, p. 1-189.

- 2) a proibição da reeleição dos governadores estaduais;
- 3) o estabelecimento da obrigação do envio, pelos Estados à União, de informes oficiais sumarizando a situação administrativa e financeira local para permitir o melhor planejamento econômico do governo federal;
- 4) a adoção do veto parcial;
- 5) a mudança de princípios orgânicos da justiça federal, com o aumento do número de Ministros do Supremo Tribunal e a transferência de competência para cortes menores poderem funcionar como segunda estância no exame de certas matérias judiciais;
- 6) a limitação da extensão dada ao instituto do *habeas-corpus*;
- 7) a restrição da liberdade de comércio em casos de crises econômico-financeiras ou por formação de *trusts* e outros monopólios;
- 8) a diminuição dos direitos dos estrangeiros e
- 9) a regulação de regras relativas à pesquisa, descoberta e exploração de minas no território brasileiro, que passariam ao âmbito da legislação ordinária.¹⁹

Seguia-se ao sumário desses principais tópicos da proposta reformista a ressalva de que estas não seriam “as únicas questões que a revisão poderá sugerir” (Ibidem, p. 5). Temas semelhantes aos sugeridos pelo senador Azeredo.

Duas informações que precedem a defesa pela revisão da Constituição de 1891 contidas no início da própria mensagem presidencial mostram a evidente antecipação do governo às potenciais críticas no horizonte desta iniciativa, conhecidas antes mesmo de ser lida a mensagem no Congresso. A primeira é a de que Arthur Bernardes assume não ter manifestado qualquer interesse reformista no tempo da sua campanha à presidência da República (ACD, V. II, 03/05/1924, p. 2). O outro dado relevante presente no início da mensagem encaminhada ao Congresso refere-se à menção de que se conheciam as objeções políticas presentes naquele período contra a execução de uma revisão constitucional: a oportunidade de realizá-la e o perigo de se alterar a organização do regime.²⁰ Como se sabe, a candidatura de Arthur Bernardes não contou com o apoio dos líderes do Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, que preferiram apoiar a chapa dissidente, de Nilo Peçanha, na chamada campanha da *Reação*

¹⁹ ACD, V. II, 03/05/1924, p. 3-5.

²⁰Ibid.

Republicana, abrindo espaço para uma competição política acirrada (VISCARDI, 2012). Durante o transcorrer da campanha presidencial, o escândalo das cartas falsas publicadas pelo jornal *Correio da Manhã* atacando Nilo e os militares e cuja autoria foi originalmente associada ao nome de Arthur Bernardes favoreceu o crescimento da oposição civil-militar contra o político mineiro.²¹ Bernardes ganhou pouco mais da metade dos votos totais (CARVALHO, 2003, p. 104), enfrentou a contestação dos resultados eleitorais e assumiu o mandato, em 1922, em pleno estado de sítio, prolongando-o sucessivamente para tocar adiante a administração pública (PIVATTO, 2006). Independentemente da histórica pauta revisionista, era esperada a resistência da opinião pública e adversários políticos ao seu programa de governo que passava a almejar publicamente mudanças constitucionais, dada a crescente tensão política e social pela qual o país atravessava.

A seu favor, o presidente da República contava com a influência que tinha garantida de antemão sobre as duas Casas do Congresso. Bernardes nutria uma boa relação com o dirigente da Câmara dos Deputados, Arnolpho Azevedo, que o apoiara na controversa posse de 1922. No Senado, o braço do Executivo se estendia na figura de Estácio Coimbra, vice-presidente da República e, pela regra da época, presidente daquela Casa legislativa.²² Um aspecto importante para neutralizar as divergências entre Bernardes e o senador Antônio Azeredo, que seguia fazendo questão de assinalar suas opiniões independentes, inclusive no discurso de posse da vice-presidência do Senado em 1924, quando sugeriu estabelecer na Constituição o prazo para o estado de sítio alegando não caber deixá-lo indeterminado “com prejuízo da liberdade individual” (ASF, Vol. I, 15/05/1924, p. 547).

Entretanto, a censura que se abria a cada nova decretação de sítio em determinados pontos do território nacional não blindava completamente o governo das críticas provenientes dos jornais de oposição. Além do *Correio da Manhã*, cuja importância entre os órgãos da imprensa que combatiam o mandato de Arthur Bernardes dispensa justificativas à luz do já citado escândalo das “cartas falsas”, destaca-se o chamado *O Jornal*, fundado no Rio de Janeiro em 1919. O oposicionismo

²¹ A falsificação dessas cartas foi descoberta meses depois. Para detalhes sobre o escândalo, ver Abreu (2007).

²² O art. 32 da Constituição Federal de 1891 entregava a presidência do Senado Federal ao vice-presidente da República.

deste diário se tornou declarado justamente em 1924, quando passou a apoiar “todos os movimentos contra o governo”, inclusive aproximando-se do tenentismo (LEAL, 2015). Na contramão, *O Paiz*, o *Jornal do Brasil* e a *Gazeta de Noticias* ascendiam como os periódicos porta-vozes do Palácio do Catete – sede do Poder Executivo desde 1897.²³

Às prévias de se tornar de domínio público um documento que revelaria o estado das contas públicas da União, Bernardes se dirigiu a *O Paiz* para admitir propor a reforma constitucional no intuito de atender as exigências de credores internacionais. O dirigente da República confirmava negociar a concessão de um novo empréstimo ao Brasil e basear francamente boa parte de sua mensagem presidencial no relatório elaborado por um grupo de técnicos que veio da Inglaterra para estudar as condições econômicas e comerciais brasileiras a seu convite.²⁴ Liderada pelo Lord Montagu (ex-ministro chefe do gabinete da Inglaterra), a expedição ficou conhecida tanto por “Missão Ingleza” como por “Missão Montagu”.²⁵ Nas preliminares, o parecer emitido por esse grupo sinalizava a necessidade de reformar a Carta de 1891: “Os nossos conselhos são dados com o conhecimento de que algumas das nossas sugestões podem envolver modificações na Constituição, afim de serem postas em pratica”.²⁶ Depois, o texto passava a discriminar potenciais soluções para diminuir as despesas e as dívidas públicas, além de propor a reorganização do setor bancário visando facilitar a entrada de crédito estrangeiro e sumarizar as áreas dignas de investimento e remodelação em prol do desenvolvimento do país. Uma seção inteira examinava o orçamento da República e instruía categoricamente entre as etapas cruciais para montá-lo a exclusão dos créditos especiais e proibição das caudas, considerados os maiores entraves para a honra dos compromissos financeiros do governo. *Cauda orçamentária* correspondia ao termo da época usado para se referir aos dispositivos inseridos no corpo do projeto orçamentário e estranhos ao teor dessa legislação específica visando regradar outras áreas em prazo menor, pois o orçamento tinha precedência no rito processual das duas Casas do

²³ A classificação da tendência política dos periódicos remonta às observações presentes nos discursos parlamentares aliada à leitura do trabalho de Sodré (1999) sobre a imprensa.

²⁴ *O Paiz*, Edição n. 14492, 24/06/1924, p. 3.

²⁵ Percorrendo o país por cerca de dois meses para visitar repartições do governo, bancos, fábricas e fazendas, a Missão entregou seu relatório para o presidente Bernardes em março de 1924, mas o documento veio a público em junho do mesmo ano, quando foi impresso no corpo do Diário Oficial. A súmula dos trabalhos se converteu no documento *O Relatório da Missão Ingleza – dirigido ao Presidente Arthur Bernardes*, publicado no Diário Oficial, ano LXIII, n. 156, 29/06/1924, p. 15282-15297.

²⁶ *Jornal do Commercio* – Retrospecto Commercial de 1924, Relatório apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Republica, Dr. Arthur Bernardes, p. 143.

Congresso. A prática remontava ao Império (ROURE, 1926) e incluía a revogação de leis, criação de serviços, supressão de repartições públicas e reorganização de ministérios, entre outras medidas (WILGES, 2006).²⁷

A íntegra das diretrizes propostas pela missão Montagu teve grande repercussão na imprensa nacional e internacional. O documento foi divulgado pelos principais jornais de Londres, Lima, Buenos Aires, Santiago e Montevideu.²⁸ No Brasil, *O Paiz* e a *Gazeta de Notícias* publicaram o relatório completo. Um resumo das conclusões do trabalho também saiu n' *O Jornal do Brasil*. Entre essas folhas governistas, havia consenso sobre a coerência das avaliações dos ingleses sobre os problemas do processo orçamentário, embora o tópico não fosse novidade. Da parte das folhas oposicionistas, partiu d' *O Jornal* a crítica mais feroz ao governo e sua reforma constitucional projetada em cima das constatações da Missão Inglesa. Repassando pelo histórico dos fatos atinentes ao caso da revisão, essa folha condena a mudança no discurso do presidente unicamente para tranquilizar os credores estrangeiros e destaca o caráter anti-liberal das medidas apresentadas por Bernardes sem ligação com os assuntos cobrados pela Missão Inglesa, como a restrição do *habeas-corpus*.²⁹ A matéria aludia ainda às transações iniciadas no parlamento para definir o trâmite da proposta de revisão constitucional e evidencia a crença corrente naquela época sobre o Poder Executivo ter pré-estabelecido os tópicos das mudanças para satisfazer a vontade dos credores ingleses, excluindo-se a participação ativa do Congresso Nacional na formulação da reforma.

O anteprojeto da reforma constitucional: amplitude reduzida pela força da oposição

Com a eclosão da Revolta Paulista de 1924, a agenda do governo se alterou e a jornada revisionista ficou temporariamente adiada. Às prévias da abertura dos trabalhos legislativos em 1925, Arthur Bernardes concedeu nova entrevista afirmando não apenas

²⁷ Nas palavras de Rui Barbosa, tratavam-se dos “orçamentos rabilongos”. Por meio deste expediente se introduziu, por exemplo, o registro de hipotecas no Brasil e ainda foram revistos os procedimentos para a ação de desquite (SANTA HELENA, 2003, p. 39).

²⁸ Comentou-se amplamente essa repercussão. Ver, por exemplo, *A Federação*, Edição n. 153, 03/07/1924, p. 3; *Diário de S. Luiz*, Edição n. 141, 01/07/1924, p. 4; *Correio Paulistano*, Edição n. 21905, 01/07/1924, p. 1.

²⁹ *O Jornal*, Edição n. 1688, 02/07/1924, p. 1.

manter o propósito de levar adiante a revisão constitucional, mas também pensar ser “necessário ampliar os pontos já sugeridos ao pronunciamento do Congresso” para “reforçar os meios de acção do poder publico”.³⁰ Três dias depois, o presidente decretou a prorrogação do estado de sítio até 31 de dezembro.³¹ Essa medida integrava as prerrogativas do Poder Legislativo³², mas o Executivo podia outorga-la quando o parlamento não estivesse reunido.³³ Assim que Câmara e Senado retornaram à atividade, um protesto contestando a constitucionalidade da decisão presidencial foi lido nas duas casas.³⁴ O documento é claro: a tensão entre o governo e a minoria parlamentar no Legislativo seguia altamente presente, beirando o extremismo.

No início de junho, alguns deputados e senadores se reuniram para definir como se portariam perante à revisão. A solução convergiu para uma posição contrária à reforma durante o estado de sítio. Essa movimentação da esquerda não era gratuita, pois já se sabia que as articulações em torno do conteúdo da revisão constitucional estavam correndo por fora do Congresso.³⁵ O governo entregou a redação do anteprojeto da reforma a Herculano de Freitas, líder da bancada paulista na Câmara e um dos principais homens da linha de frente do Executivo ali, que estudou com os líderes das duas casas do Congresso as ideias expostas por Arthur Bernardes nas suas mensagens anuais de 1924 e 1925.³⁶ Liderado pelo presidente da República, mas enviado à Câmara como iniciativa dos deputados da maioria parlamentar, o anteprojeto foi lido em plenário a 28 de julho e reunia a assinatura de 113 deputados.³⁷ Um número revelador: o texto já gozava da adesão da maioria absoluta dos membros da Câmara. Para explicitar o perfil dessa base de apoio, a tabela n. 1 sintetiza a distribuição destas subscrições pelas 21 bancadas da Casa:

³⁰ *O Paiz*, Edição n. 14791, 19/04/1925, p. 2.

³¹ Cf. Decreto n. 16.890, de 22 de abril de 1925.

³² CF 1891, art. 34, 21º.

³³ CF 1891, art. 80, §1º.

³⁴ Plínio Casado foi o encarregado de comunicar o conteúdo desse reclame na Câmara (DCN, 06/05/1925, p. 160-164). Dois dias depois, Lauro Sodré subiu à tribuna do Senado para divulgar a mesma matéria (DCN, 08/05/1925, p. 184-191).

³⁵ Neste texto, as expressões *oposição*, *minoria* e *esquerda parlamentares* são intercambiáveis, seguindo a lógica de um de seus expoentes (mais exatamente, Azevedo Lima, que declara a equivalência dos qualificativos, por exemplo, nos DCN, 07/10/1925, p. 4170).

³⁶ *O Paiz*, Edição n. 14864, 01/07/1925, p. 3.

³⁷ DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859. Embora o anteprojeto trouxesse 113 assinaturas, o presidente da Câmara anunciou, por engano, tratarem-se de 112 rubricas. Daí os jornais publicarem este segundo número nas matérias relativas à reforma e alguns parlamentares continuarem se referindo ao apoio do anteprojeto citando os 112 autógrafos.

Tabela 1 – Distribuição das assinaturas do anteprojeto de reforma constitucional por bancadas

| UF | Magnitude (A) | Assinaturas (B) | (B)/(A) |
|--------------|------------------|--------------------|---------|
| MG | 37 | 21 | 56,76 |
| SP | 22 | 13 | 59,09 |
| BA | 22 | 12 | 54,55 |
| RJ | 17 | 11 | 64,71 |
| PE | 17 | 6 | 35,29 |
| RS | 16 | 4 | 25 |
| CE | 10 | 6 | 60 |
| DF | 10 | 4 | 40 |
| PA | 7 | 7 | 100 |
| MA | 7 | 5 | 71,43 |
| AL | 6 | 2 | 33,33 |
| PB | 5 | 1 | 20 |
| SE | 4 | 4 | 100 |
| ES | 4 | 3 | 75 |
| GO | 4 | 3 | 75 |
| MT | 4 | 3 | 75 |
| RN | 4 | 3 | 75 |
| PI | 4 | 2 | 50 |
| SC | 4 | 2 | 50 |
| PR | 4 | 1 | 25 |
| AM | 4 | 0 | 0 |
| Total | 212 | 113 | 53,30 |

Elaboração própria a partir de DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Os números mostram que as maiores bancadas parlamentares da Câmara estavam divididas, inclusive a de Minas Gerais, estado do dirigente da República. Mesmo na qualidade de redator do anteprojeto e líder da representação paulista na Casa, Herculano de Freitas conseguiu recolher pouco mais da metade das rubricas potenciais dos deputados por São Paulo (13 em 22). Considerando o histórico da corrida presidencial que levou Bernardes ao poder em 1922, esses totais revelam o motivo por trás das negociações do Catete: o governo realmente precisava ampliar a base parlamentar além da sua zona de conforto, pois não conseguia endosso unânime nem dos mineiros, nem dos paulistas. Um ponto importante porque lança novo elemento de desordem por além da presença de uma minoria parlamentar no Congresso: a falta de

consenso na maioria para respaldar uma reforma ampla, pelo menos nos moldes desejados pelo Executivo. Dentre os estados que haviam sustentado a Reação Republicana, apenas o Rio de Janeiro refletia uma guinada comportamental, com sua bancada provendo um maior índice de apoio entre as compostas por pelo menos dez representantes. Aliás, a diminuta colaboração do Rio Grande do Sul no suprimento das subscrições não faz todo o sentido somente pelo seu rompimento com o oficialismo na disputa presidencial de 1922, mas também tendo em mente que, ao longo do regime, os federalistas gaúchos mantiveram-se na linha de frente da defesa das instituições, rechaçando propostas reformistas. Como últimas observações dignas de nota a partir da análise agregada da tabela precedente cabem a adesão integral das bancadas paraense e sergipana ao anteprojeto do governo e o contraponto amazonense, que não cedeu uma única assinatura. Aparentemente, uma ausência ligada à crise política interna, pois integrantes do movimento tenentista tinham se refugiado no Amazonas depois da Revolução Paulista e a invasão não tardou a motivar um pedido de intervenção federal.³⁸

E qual o teor do anteprojeto do Executivo? No total, o texto abarcava 76 emendas.³⁹ Destas, 53 (69,7%) substituíam a redação original de dispositivos constitucionais da Carta de 1891, 18 (23,7%) adicionavam prescrições até então inexistentes e 5 (6,6%) suprimiam determinados trechos do estatuto republicano. A maioria das emendas tratava dos artigos n. 34, dedicado à definição das competências privativas do Congresso Nacional, e n. 72, relativo às garantias individuais salvaguardadas pela Constituição. Para sinalizar o teor geral do anteprojeto, a tabela n. 2 sumariza os artigos alvo de pelo menos uma emenda:

³⁸ Sobre a crise política instaurada no Amazonas em meados de julho e a intervenção federal no estado requisitada pelo governador, ver Brasil (1924).

³⁹ DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Tabela 2 – Distribuição das emendas do anteprojeto por artigos da CF 1891

| Artigo | Assunto | Tipo de emenda | | | Total |
|---|--|----------------|-----------|------------|-----------|
| | | Substitutiva | Aditiva | Supressiva | |
| Art. 34 | Relativo às competências privativas do Congresso Nacional. | 8 | 5 | 1 | 14 |
| Art. 72 | Relativa à inviolabilidade dos direitos individuais. | 4 | 5 | 0 | 9 |
| Art. 40 | Relativo à não renovação de projetos rejeitados ou vetados. | 4 | 0 | 0 | 4 |
| Art. 59 | Relativo às competências da Justiça Federal. | 3 | 1 | 0 | 4 |
| Art. 36 | Relativo à iniciativa de projetos de lei. | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Art. 6 | Relativo aos casos de intervenção federal. | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Art. 18 | Relativo aos trabalhos e forma de deliberação do Congresso Nacional. | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Art. 26 | Relativo às condições de elegibilidade para o Congresso Nacional. | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Art. 28 | Relativo à composição da Câmara dos Deputados. | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Art. 43 | Relativo ao mandato do presidente da República. | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Art. 57 | Relativo ao caráter vitalício dos juízes federais. | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Art. 60 | Relativo à competência dos Juízes ou Tribunais Federais. | 1 | 0 | 1 | 2 |
| Art. 69 | Relativo à cidadania brasileira. | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Art. 80 | Relativo ao estado de sítio. | 1 | 1 | 0 | 2 |
| Arts. 9, 11, 12, 17, 29, 35, 37, 42, 47, 47, 52, 53, 56, 58, 61, 62, 63, 64, 68, 74, 77 e 87* | | 18 | 3 | 2 | 23 |
| Anteprojeto de reforma constitucional | | 53 | 18 | 5 | 76 |

*Artigos citados em apenas uma das emendas componentes do anteprojeto.
Elaboração própria a partir DCN, 29/07/1924, p. 1854-1859.

Como se vê, o escopo das sugestões presentes nessas emendas ia muito além dos pontos cruciais apontados no relatório Montagu para reerguimento das finanças do país. É verdade que algumas das medidas focavam o combate ao *déficit* público, proibindo, por exemplo, iniciativas aumentando a despesa sem ter sido arrecadada a respectiva

receita (emenda n. 31) e a concessão de créditos ilimitados (emenda n. 32). Entretanto, a maior parte das emendas versava sobre assuntos eminentemente políticos, alheios à questão econômica.⁴⁰ Inclusive, sobre matérias que reorganizavam as prerrogativas dos três poderes, restringiam os direitos individuais e, até mesmo, comprometiam a autonomia estadual. Uma das emendas mais autoritárias era a de n. 75, que inseria na Carta de 1891 a garantia de sigilo temporário para os atos praticados pelo Poder Legislativo ou Executivo na vigência do estado de sítio, negando o fornecimento de informações aos tribunais enquanto este período durasse. Correlacionada, a emenda n. 74 tolhia as liberdades individuais ao prever a suspensão absoluta do *habea-corpis* para os detidos também durante o sítio. Aliás, o próprio conceito de *habeas-corpis* era reduzido pela emenda n. 64, que passa a concedê-lo somente àquele sofrendo ou em iminente perigo de sofrer violência por meio de prisão ou constrangimento ilegal da sua capacidade de se locomover. Neste ponto, o texto original da Constituição se mostrava muito mais protetivo, pois assegurava o direito ao *habeas-corpis* para o cidadão em face de iminente coação por ilegalidade ou abuso de poder.⁴¹ Já quanto ao relacionamento entre os Estados e a União, destacavam-se entre as medidas do anteprojeto aquelas que fortaleciam o poder central. Possibilidade extremada pela emenda n. 3, segundo a qual cabia conduzir uma intervenção federal para assegurar a execução de leis e sentenças judiciais e para reorganizar financeiramente o Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrasse pela cessão de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos. De certo modo, a parte final até retomava a questão econômica, mas o impacto político da abertura de margem para a intervenção federal era evidente.

Dentro do previsto pelas regras estabelecidas em 1924 em resolução aprovada pelo plenário, a Câmara elegeu dois dias depois a Comissão Especial de 21 membros (um de cada estado, mais um representante pelo Distrito Federal) encarregada de dar parecer sobre a proposta de reforma constitucional e as emendas eventualmente recebidas.⁴²

⁴⁰ Apenas cerca de 1/3 do anteprojeto se pautaria em motivação sobretudo econômica supondo que todas as emendas relativas a qualquer determinação capaz de alterar a receita ou despesa federal (como mudanças nos quadros de pessoal do funcionalismo, nos impostos, na formulação ou execução do orçamento, regulação comercial, mão de obra, etc) representassem tal inclinação.

⁴¹ CF 1891, Art. 72, § 22.

⁴² Cf. DCN, 31/07/1924, p. 1967.

Em meados de agosto, a mesa lê aos deputados e despacha imediatamente à Comissão dos 21 as 17 emendas de plenário que aceitou e as 2 desconsideradas, por infringirem as regras definidas para o trâmite da revisão constitucional.⁴³ Tomadas em grupo, as emendas oferecidas pelo plenário não vislumbram, em sua maioria, questões econômicas por excelência – à semelhança das emendas componentes do anteprojeto. Outra característica que emerge da análise quantitativa diz respeito à presença de assinaturas de deputados de mais da metade das bancadas da época para todas as emendas de plenário apresentadas (inclusive as infringentes). É o que mostra a tabela n. 3:

Tabela 3 – Apoio mínimo das emendas de plenário apresentadas ao anteprojeto da maioria, por bancadas estaduais

| Estado | Emendas de plenário apoiadas por pelo menos um deputado do Estado (n) |
|---|--|
| AM, BA, CE, DF, GO, MA, MT, PA, PE, PR, RS e SE | 19 |
| PB, SC e SP | 18 |
| AL, MG, PI e RN | 17 |
| ES | 15 |
| RJ | 6 |

Elaboração própria a partir dos DCN, 14/08/1925, p. 2450-2455.

Esses totais não significam o consenso automático dos legisladores dos diferentes estados sobre a maioria das emendas. A leitura dos discursos parlamentares e das entrevistas concedidas por alguns deputados revela a inclinação de boa parte deles a assinar as emendas para efeito de *quórum*, permitindo que os temas abordados nelas pudessem ao menos ir à discussão inicial.⁴⁴

A despeito desses apoios “para efeito regimental”, a maioria passou a articular a passagem rápida do anteprojeto. Primeiro, foi convocada uma reunião na residência de Herculano de Freitas com os líderes da Câmara para tratar da reforma. A convocação e realização desse encontro fora do Congresso são confirmadas tanto pela

⁴³ DCN, 14/08/1924, p. 2450-2455.

⁴⁴ Ver, por exemplo, Bergamini em DCN, 28/09/1925, p. 3865.

imprensa oposicionista quanto pela alinhada ao governo.⁴⁵ Depois, veio a público uma solicitação feita pelos “elementos políticos interessados na reforma da Constituição” aos governadores estaduais, onde se requeria que não se discutisse a proposta de revisão constitucional.⁴⁶

Na contramão, a minoria parlamentar conseguiu retardar o estudo da revisão através de sucessivos pedidos de esclarecimento dirigidos ao presidente da mesa da Câmara sobre a correta interpretação do regimento: as chamadas “questões de ordem”.⁴⁷ Desde logo ficou claro o empenho da oposição em encontrar alguma irregularidade regimental no andamento da reforma para requisitar à mesa diretora medidas protelatórias. Na contramão, a mesa diretora da Câmara organizava a pauta dos trabalhos deixando sempre para a segunda parte da ordem do dia a discussão da reforma e o líder da maioria recorria aos requerimentos de prorrogação das sessões na expectativa de esgotar a energia da minoria.⁴⁸ Até que o governo recua.

O presidente da República convocou uma reunião no Catete e ordenou a todos os líderes a retirada de inúmeras emendas para facilitar a passagem do projeto revisionista, embora dispusesse “de uma maioria esmagadora” na Câmara.⁴⁹ A retirada das 42 emendas é aprovada na sessão de 18 de setembro.⁵⁰ O governo dá prosseguimento à votação do que restara ainda na pauta da primeira discussão da reforma, aprovando, em uma semana, 7 emendas do anteprojeto.⁵¹ Então pleiteia a retirada de mais 27 emendas deste grupo por meio de um requerimento que passa exatamente em linha com o vivido pelo seu precedente (isto é, o de retirada de 42 emendas): sob protestos da minoria, tratado como verbal apesar de ser escrito e assinado por 62 deputados.⁵² Nos dias subsequentes, quase todas emendas de plenário também minam: algumas são retiradas por requerimentos do gênero, outras derrotadas em votação no plenário. Única exceção cabe à emenda de plenário n. 15, que dispunha

⁴⁵ Ver, por exemplo, *O Jornal*, Edição n. 2045, 19/08/1925, p. 2; *Gazeta de Notícias*, Edição n. 197, 21/08/1925, p. 1.

⁴⁶ *O Jornal*, Edição n. 2050, 25/08/1925, Nota “A revisão constitucional”, p. 2.

⁴⁷ O art. 146 do RICD 1891 previa 1891 caber ao presidente da mesa decidir todas as questões de ordem que ocorressem durante a sessão de cada dia. A prescrição não foi mudada com as atualizações regimentais.

⁴⁸ Cf. DCN, set/1925.

⁴⁹ DCN, 18/09/1925, p. 3463.

⁵⁰ DCN, 19/09/1925, p. 3513.

⁵¹ Mais exatamente, as de ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16 (Cf. DCN, setembro/1925).

⁵² DCN, 27/09/1925, p. 3846-3847.

sobre a aposentadoria dos funcionários públicos e ganha a aprovação da maioria.⁵³ Como interpretar este desfecho?

Encaminhava-se uma reorganização total da proposta governista de reforma da Constituição, fruto da disciplina partidária de parte da Câmara. A análise dos debates ocorridos em plenário durante esse período crucial das votações em primeira discussão revela que as retiradas das emendas provinham da anuência de alguns deputados à orientação que recebiam do governo, mesmo em caso de conflito ideológico. A maioria parlamentar mantém o objetivo de encurtar a discussão e votação da reforma. Desde o primeiro requerimento de retirada de emendas do anteprojeto, a oposição se dizia ciente das intenções dos governistas no preparo de uma nova alteração regimental para diminuir o tempo de encaminhamento das votações afim de não mais se permitir “que se debata, na amplitude de 15 minutos, como até agora se tem feito, emenda por emenda”.⁵⁴ A reforma do regimento é apresentada pelo projeto de resolução n. 5/1925 no começo de outubro, assinada por 112 deputados, assim que se encerram as votações das emendas de plenário não retiradas por requerimento. Mais uma vez, a opção do governo sai vitoriosa: pelo novo regimento, o tempo de encaminhamento da votação cai para 5 minutos por deputado e as discussões podem ser encerradas a requerimento de 53 deputados se aprovado por 2/3 dos presentes. Traduzindo em uma frase: medidas contra a obstrução. Além disto, fica determinado que as emendas substitutivas serão apresentadas *no lugar de todas ou a qualquer das anteriormente aprovadas* e deverão conter as alterações que sugerirem aos textos ou artigos da Constituição ou da proposta a que se referirem, isolada ou englobadamente.⁵⁵ Tratava-se de uma preparação regimental para o que já estava articulado: as emendas substitutivas estudadas pela maioria a partir das emendas aprovadas na primeira discussão da reforma. Prova disso é que o protocolamento delas data do mesmo dia da aprovação dessa reforma regimental, embora a publicação aconteça na sessão de 11 de outubro.⁵⁶ A tabela n. 4 sintetiza a tramitação da reforma constitucional desde à apresentação do anteprojeto até à apresentação das emendas substitutivas pela Comissão.

⁵³ As características das votações das emendas do plenário serão informadas ao longo da análise.

⁵⁴ DCN, 22/09/1925, p. 3630.

⁵⁵ DCN, 08/10/1925, p. 4242.

⁵⁶ DCN, 12/10/1925, p. 4338-4347.

Tabela 4 – Súmula da tramitação da reforma constitucional (do anteprojeto às emendas substitutivas da Comissão Especial)

| Assunto | Situação |
|---|---|
| Anteprojeto de reforma (76 emendas componentes) | ASSINADO pela maioria (113 deputados) |
| Emendas do anteprojeto ns. 4, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 55, 58, 60, 61, 62, 65, 68, 70, 73 e 76. | RETIRADAS a requerimento da maioria (assinado por 81 deputados) |
| Emendas do anteprojeto ns. 1, 2, 3, 6, 9, 15 e 16 | APROVADAS em votações nominais |
| Emendas do anteprojeto ns. 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 | RETIRADAS a requerimento da maioria (assinado por 62 deputados) |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 1 | REJEITADA em votação nominal |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 2 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 54 deputados) |
| Emendas de plenário aceitas pela Mesa da Câmara ns. 3 e 4 | REJEITADAS em votações nominais |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 5 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 52 deputados) |
| Emendas de plenário aceitas pela Mesa da Câmara ns. 7 e 8 | REJEITADAS em votações nominais |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 9 | REJEITADA por não atingir 2/3 dos votos |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 10 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados) |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 11 | REJEITADA em votação nominal |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 12 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 55 deputados) |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 13 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados) |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 14 | REJEITADA em votação nominal |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 15 | APROVADA em votação nominal |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 16 | REJEITADA em votação nominal |
| Emenda de plenário aceita pela Mesa da Câmara n. 17 | RETIRADA a requerimento da maioria (assinado por 53 deputados) |
| Emendas substitutivas da C21 às emendas n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 aprovadas em 1ª discussão | Entram EM TRAMITAÇÃO |

Elaboração própria a partir dos DCN, jul-out/1925

É surpreendente observar quantas retiradas e rejeições o governo articulou para suplantar os obstáculos que uma oposição tão pequena do ponto de vista numérico conseguia impor à tramitação da reforma constitucional. Os deputados alinhados ao presidente Arthur Bernardes foram os responsáveis pela derrota das emendas do plenário que seguiram à votação nominal e também partiu deles a autoria dos requerimentos de retirada, havendo apoio de representantes da minoria apenas na

remoção de uma delas. No caso, a emenda de plenário n. 10, relativa ao reconhecimento da Igreja Católica como religião oficial da República: uma questão aberta para a própria maioria e cuja retirada contou com as rubricas de Wenceslau Escobar e Plínio Casado.

Depois de uma nova rodada de negociações no Catete, definiu-se que a proposta revisionista da maioria versaria sobre apenas 8 artigos da Constituição. Considerando a amplitude do anteprojeto, que versava sobre 36 artigos diferentes (vide tab. 2), a nova redação pleiteada representava um recuo grande. Todavia, o conteúdo do novo formato mantinha os pontos mais polêmicos até então discutidos, contrariando inclusive as opiniões dos correligionários de Arthur Bernardes no parlamento.

Centralizando as “bernardices” nos pontos mais polêmicos: o perfil das emendas constitucionais aprovadas

Logo após a retirada de 42 emendas do anteprojeto, *O Jornal* publicou uma nota destacando que os cortes não abrangiam as medidas menos consensuais apresentadas pelo governo.⁵⁷ No plenário, Henrique Dodsworth traduz este descontentamento da oposição quanto ao escopo da manobra governista, citando a retirada de várias medidas “mais oportunas de que varias das mantidas”.⁵⁸ A observação do membro da minoria é corroborada por Nicanor Nascimento em um dos apartes onde revela ter mudado de lado e se unido ao governo: “Não é só a minoria que combate essa parte da reforma da Constituição. Há muitos membros da maioria que também a combatem, inclusive eu”.⁵⁹ Uma frase emblemática da falta de controle completo do Executivo sobre a sua base parlamentar de apoio na Câmara.

Com a retirada de mais 27 emendas, surge a impressão de que o governo manipulará nova investida de seu ideário revisionista, mas em estilo adaptado, refundindo no corpo de um

texto mais sucinto, todas as medidas que se espalharam em 76 proposições diversas. Isso tem por fim furtar ao nosso meticoloso estudo das medidas oferecidas como emendas á Constituição, e cujas consequencias, bem o

⁵⁷ *O Jornal*, Edição n. 2070, 17/09/1925, Nota “A reforma constitucional e a sua inviabilidade”, p. 1

⁵⁸ DCN, 25/09/1925, p. 3746.

⁵⁹ DCN, 25/09/1925, p. 3746.

sabemos, vão ferir visceralmente as liberdades politicas, as tradições na politica de liberalismo republicano.
(Azevedo Lima em DCN, 27/09/1925, p. 3848).

Todos prognósticos procedentes. 5 emendas substitutivas foram apresentadas pela maioria para tramitarem no lugar das emendas aprovadas na primeira discussão da reforma constitucional, reestruturando, na prática, os pontos cardeais do anteprojeto. A tabela a seguir sumariza o assunto das 5 emendas substitutivas e os artigos constitucionais alvos das alterações em cada uma delas (*Destinação*) relacionando-os com os precedentes abertos pelo conteúdo do anteprojeto que lhes serviram de base. Isto é, as emendas do anteprojeto (*Precedente no anteprojeto*) e os respectivos artigos que elas originalmente modificavam (*Artigos citados no precedente*).

Tabela 5 – Origem do conteúdo das emendas substitutivas

| Emenda substitutiva | Assunto | Destinação | Precedente no anteprojeto | Artigo citado no precedente |
|----------------------------|---|---------------------------|---|------------------------------------|
| n. 1 | Relativa aos casos de intervenção federal | Art. 6º da CF | Emendas ns. 1, 2, 3, 27, 42, 51 e 57 do anteprojeto | 6º, 34º, 48º, 59º e 63º da CF |
| n. 2 | Relativa às competências privativas do Congresso Nacional | Art. 34º da CF | Emendas ns. 9, 15, 16, 18, 20, 21, 22, 25, 30 e 32 do anteprojeto | 18º, 34º, 36º e 58º da CF |
| n. 3 | Introduz o veto parcial | Art. 37º da CF | Emenda n. 33 do anteprojeto | 37º da CF |
| n. 4 | Relativa às competências da justiça, dos juízes e dos tribunais federais | Art. 59º e 60º da CF | Emendas ns. 49, 50, 52, 53 e 56 do anteprojeto | 59º, 60º e 62º da CF |
| n. 5 | Relativa aos direitos individuais, à aposentadoria dos servidores públicos e ao estado de sítio | Art. 72º, 75º e 80º da CF | Emendas ns. 62, 63, 64, 66, 67, 69, 72 e 74 do anteprojeto e 1 emenda inédita | 72º, 75º e 80º da CF |

Elaboração própria a partir dos DCN, 29/07/1925 e 12/10/1925.

Postos os dados nestes termos, depreende-se que a iniciativa do governo rerepresentava 31 (40,8%) das 76 emendas do anteprojeto, além da adição da explicação do caso da Santa Sé. Dito de outro modo: arquivava-se quase 60% da pretensão original do Executivo, que amargava uma derrota significativa considerando-se a importância assumida pela revisão constitucional na agenda do presidente da República desde 1924. Somente uma parcela das “bernardices” que a minoria parlamentar se empenhava em barrar pelo expediente da obstrução à tramitação da reforma na Câmara se mantinha. Cunhando por Azevedo Lima, o termo, como o próprio deputado explicava, “não é mal velada alusão aos destemperos políticos do Sr. Arthur Bernardes, mas vocabulo capaz de caracterizar o chorrilho de incongruências que abrange o texto da proposta”.⁶⁰ O dissenso quanto ao teor das emendas substitutivas também se percebia da parte da maioria: em linha com o histórico do anteprojeto, elas exibiam apoio disperso pelas bancadas estaduais, sem amparo unânime de nenhuma das maiores bancadas da época. Desta vez, a principal diferença se referia à situação do Rio Grande do Sul, que não contribuiu com nenhuma rubrica ao projeto governista. Getúlio Vargas, o delegado dos gaúchos na Comissão Especial, até assinava o parecer que recomendava a aprovação das emendas no lugar das aprovadas na primeira discussão da proposta reformista, mas o legislador registrava na ata suas restrições a representação do Brasil junto à Santa Sé por não considerar o assunto matéria constitucional. Aliás, é digno de ressaltar que este parecer, diferentemente daquele apresentado pela Comissão a respeito do anteprojeto e das emendas de plenário, não vinha sustentado na assinatura de todas as bancadas, faltando as assinaturas dos líderes baiano (João Mangabeira) e alagoano (Luiz Silveira). Tampouco mantinha a anuência sem restrições dos mesmos líderes estaduais antes satisfeitos com o anteprojeto: no caso, da Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Norte. Contudo, nem a minoria teria mais meios de barrar a aprovação da revisão, nem a parte insatisfeita da maioria com a redação das emendas substitutivas representaria obstáculo numérico à passagem da matéria, deixando apenas registrado nos anais os motivos de descontentamento.

No início da segunda discussão da reforma constitucional o plenário consentiu a preferência para as emendas substitutivas.⁶¹ Com a redução do tempo disponível para o orador expor opiniões e encaminhar as votações, todas as cinco emendas substitutivas passaram em uma única sessão.⁶² Para integrarem a proposta de revisão da Câmara e seguirem

⁶⁰ DCN, 19/09/1925, p. 3519.

⁶¹ DCN, 14/10/1925, p. 4480.

⁶² DCN, 17/10/1925.

seguirem ao exame do Senado, teriam que resistir à terceira discussão além de outra especial, pois as emendas substitutivas aprovadas em segunda discussão foram consideradas novas emendas e, conforme o regimento determinava, toda emenda deveria conseguir aprovação em três discussões sucessivas para ficar de pé.⁶³ Isto de fato ocorreu e a nova proposta do governo teve despacho para a outra Casa do Congresso sem mais cortes, mas não por deferência automática e irrestrita dos deputados, como mostram o conteúdo das declarações de voto recebidas pela mesa no desenrolar das votações. A tabela 6 classifica o perfil destas consignações em ata durante todo o primeiro turno da revisão na Câmara, desde o estudo do anteprojeto:

Tabela 6 – Tipo de declarações de voto emitidas no primeiro turno da reforma na Câmara por deputado

| Fase | Tipo de declaração de voto | | | Total |
|--------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------|
| | Intenção de voto | Justificativa de voto favorável | Justificativa de voto contrário | |
| Votação em 1ª discussão | 11 | 1 | 17 | 29 |
| Votação em 2ª discussão* | 1 | 24 | 8 | 33 |
| Votação em 3ª discussão | 0 | 18 | 8 | 26 |
| Votação em discussão especial | 1 | 13 | 10 | 24 |
| Declarações no primeiro turno | 13 | 56 | 43 | 112 |

*Desconsidera 4 *missings* decorrentes da falta de visibilidade de duas páginas do DCN de 17/10/1925.

Elaboração própria a partir dos DCN, ago-out/1925.

Este recurso foi usado para três finalidades diferentes. Os parlamentares que não tomaram parte das votações e desejavam se pronunciar sobre o tópico deliberado registraram suas respectivas intenções de voto. Já entre os votantes havia dois padrões: as justificativas para o voto favorável e para o voto contrário. Como os números mostram, as intenções de voto e explicações de voto contrário diminuem a partir da segunda discussão – exatamente quando aumentam as justificativas de voto favorável. A mudança se deve ao comportamento dos deputados da maioria que pretendiam apoiar a passagem da reforma constitucional, mas não estavam plenamente de acordo com o teor das emendas constitucionais. Um exemplo esclarecedor desta inclinação encontra-se na declaração assinada por 14 (63,6%) membros da bancada baiana, que fizeram questão de sinalizar o voto favorável mas afirmavam preferir

⁶³ Assim se confirmava o predito pelo *Diário de Pernambuco* no trecho resgatado na seção anterior (*Diário de Pernambuco*, Edição n. 215, 17/09/1925, Coluna “Última hora”, p. 3).

negar seus respectivos votos, se a votação fosse feita por partes, para os dispositivos da emenda n. 5 restritivos do *habeas-corpus* (no caso, os parágrafos 22 e 36).⁶⁴ Portanto, não se pode confundir a disciplina da maioria com seu endosso irrestrito à proposta que os deputados aprovam e remetem à consideração dos senadores em 1925.

A experiência da tramitação da reforma na Câmara motivou a maioria do Senado a oferecer uma indicação para alterar justamente as regras de exame, discussão e votação dessa matéria. Trata-se da indicação n. 5/1925, onde se estabelecia que o prazo previsto para a apresentação do parecer que deveria ser escrito por uma Comissão Especial de 21 senadores eleita no encargo de se manifestar sobre a reforma era encurtado pela metade quando partisse da Câmara a proposta de revisão constitucional.⁶⁵ A assinatura da quarta parte dos senadores tornava-se exigência para o oferecimento de emendas em todas as discussões, suprimindo-se a possibilidade de qualquer número deles poder recomendar emendas à reforma.⁶⁶ Também a requerimento dessa fração abria-se a oportunidade de encerrar todas as três discussões após três sessões se a maioria dos senadores presentes no plenário assentisse havendo *quórum* legal para a deliberação.⁶⁷ Por fim, a indicação buscava ainda diminuir em 5 minutos o tempo concedido para cada encaminhamento de votação, que caía de 15 para 10 minutos, além de introduzir a chance de se realizar a votação das emendas por partes, a requerimento da quarta parte do Senado e se aprovada a hipótese pela maioria.⁶⁸ Evidentemente, todas questões formuladas à luz do andamento da revisão constitucional na Câmara e do resultado lá aprovado.

Principal porta-voz da oposição no Senado, Moniz Sodré liderou as reclamações contra a iniciativa e acusou o governo de tentar apressar a revisão constitucional: “esse Regimento que se quer substituir por um verdadeiro monstro, foi votado ainda o anno passado por injuncções partidarias, por inspirações do Sr. Presidente da Republica, que mais uma vez queria dar uma demonstração inequívoca dessa sua politica imperialista...” (ASF, Vol. VI, 23/10/1925, p. 23). Indiretamente, o senador pela Bahia interpretava a nova tentativa de mudar o regimento como mais um manobra típica da chamada “rolha parlamentar”, expressão usada na época para se referir à compressão dos legisladores pelo governo, indisposto a

⁶⁴ DCN, 17/10/1925, p. 4568.

⁶⁵ Cf. art. 3º da Indicação n. 5/1925 (ASF, Vol. VI, 23/10/1925, p. 19).

⁶⁶ Cf. o parágrafo único do art. 7º na Indicação n. 5/1925, que abolia a opção garantida pela Indicação n. 1/1924 em dispositivo correspondente (isto é, no mesmo art. 7º, parágrafo único).

⁶⁷ Essa novidade constava integrado ao art. 10 da Indicação n. 5/1925. Antes se determinava que a discussão não poderia ser encerrada enquanto houvesse orador inscrito, salvo ausências ou desistências do uso da palavra.

⁶⁸ Sobre a redução do tempo para encaminhamento de votação, cf. o art. 12 das Indicações n. 1/1924 e 5/1925 respectivamente nos ASF, Vol. III, 09/07/1924, p. 482 e DCN, 23/10/1925, p. 20. Já o expediente da votação por partes encontra-se apenas no art. 20, § 2º da Indicação n. 5/1925

negociar e fazer concessões. Assim como na Câmara, porém, a minoria enfrentava dois obstáculos para vencer o governo no Senado. O primeiro dizia respeito à questão numérica, pois os senadores de oposição não chegavam a 1/8 dos seus pares, sem configurar uma ameaça consistente à maioria de 2/3 necessária para as decisões das emendas constitucionais. A outra barreira correspondia à conduta de Antonio Azeredo, vice-presidente do Senado e dirigente de suas sessões, que desrespeitava o regimento interno quando convinha, em linha com a prática de Arnolpho Azevedo na Câmara. Antonio foi acusado de aprovar tanto um requerimento de urgência para a Indicação n. 5/1925 quanto a discussão única dessa matéria a despeito do plenário esvaziado, inexistindo número legal para as votações.⁶⁹ A oposição partiu, então, para o próximo recurso a seu alcance: a apresentação de emendas à indicação e até a artigos do RISF que não tratavam especificamente da reforma constitucional. Moniz Sodré, Barbosa Lima, Antonio Moniz, Soares dos Santos, Benjamin Barroso e Jeronymo Monteiro se revezaram na assinatura de 38 emendas visando desde a supressão de todos os meios capazes de abreviar o trâmite da reforma constitucional até a adoção de medidas para garantir refeições aos senadores e funcionários da secretaria se houvesse prorrogação das sessões. Nitidamente, propósitos obstrucionistas. O RISF determinava que a Comissão de Polícia se manifestasse sobre toda tentativa de mudança regimental e, desde 1924, exigia parecer da Comissão de Finanças para qualquer providência legislativa (isto é, projeto, emenda ou indicação) autorizando despesa cujo valor não estivesse expresso em quantia certa ou compreendida dentro de um limite máximo. Ciente de que não conseguiria impedir a passagem da reforma constitucional, a oposição se empenhava em dificultá-la enquanto pudesse. A diferença para o passado na Câmara é que a maioria do Senado concordará com a minoria sobre a necessidade de retirar alguns dispositivos da proposta de emendas à Constituição remetida pela outra Casa do Congresso, inclusive uma das medidas consideradas mais autoritárias.

O projeto com a redação das cinco emendas aprovadas pelos deputados no primeiro turno da reforma foi numerado de 45/1925. Depois da leitura dessa matéria ao plenário, realizou-se a eleição da Comissão Especial dos 21 senadores.⁷⁰ No parecer que o órgão divulgou assinado por 18 membros dos quais 12 manifestavam restrições ou se diziam vencidos, recomendava-se “que o Senado approve, em primeira discussão, o projecto, tal como veiu elaborado da Camara dos Deputados, reservando-se para, em segunda discussão,

⁶⁹ As denúncias partiram de Moniz Sodré e Barbosa Lima na sessão em que se ambos os expedientes passaram (ASF, Vol. VI, 24/10/1925, *passim*).

⁷⁰ A leitura do projeto vindo da Câmara ocorreu em 26/10 (ASF, Vol. VI, 27/10/1925, p. 292-300).

adoptar as emendas que entender necessárias, em vista dos debates que vão ser travados”.⁷¹ Todavia, dois dispositivos da emenda n. 5 já são rejeitados na primeira discussão: os parágrafos 35 (relativo à aposentadoria dos funcionários públicos) e 36 (na parte ligada à suspensão do *habeas-corpus* por ocasião de decretação de estado de sítio). Ambas medidas derrotadas por unanimidade.⁷² Mais do que isto: ambas rejeitadas tanto por membros expoentes da maioria quanto por vários representantes da minoria.⁷³ De qualquer modo, um grande resultado, considerando a derrubada, em pleno estado de sítio, de uma medida autoritária cuja aplicação poderia expandir os abusos contra os indivíduos detidos por conta da decretação do sítio.

Na votação em segunda discussão, nenhum novo corte é pleiteado, diferentemente do que ocorre na terceira discussão, quando se rejeita mais um parágrafo da emenda n. 5. Desta vez, o plenário nega a aprovação do dispositivo que concedia ao governo federal o direito de explorar as minas e jazidas minerais (abordado na emenda n. 5, §17, letra a). De novo, uma causa que reúne negativas de importantes nomes da maioria (Adolpho Gordo, Bueno Brandão, Bueno Paiva) e da minoria (Lauro Sodré, Benjamin Barroso).⁷⁴ Nestas circunstâncias o projeto é aprovado pelo Senado e remetido de volta à Câmara, onde teria início o segundo turno da jornada revisionista. Em 1926, as duas Casas do Congresso sufragariam as emendas sem mais alterações e a reforma constitucional seria publicada em setembro.⁷⁵

A retrospectiva da tramitação da proposta revisionista na Câmara desde o oferecimento do anteprojeto até a aprovação em segundo turno ilustra duas características importantes para se entender o resultado final aprovado. Em primeiro lugar, cabe dar destaque à eficiência da obstrução parlamentar exercida pela esquerda, que forçou o governo a rever a estratégia para reapresentar uma matéria capaz de avançar nas discussões e votações do primeiro turno e indiretamente motivou, inclusive, a antecipação da maioria no Senado com respeito ao estabelecimento de regras restringindo potenciais recursos protelatórios. Contudo, essa interferência daquele pequeno grupo de deputados hostis ao governo só importou realmente até a aprovação da Res. n. 5/1925, que mudou o RICD e subtraiu da minoria os

⁷¹ ASF, Vol. VII, 03/11/1925, p. 21-22.

⁷² 52 deputados tomaram parte de ambas as deliberações e todos não consentiram a aprovação de ambos os dispositivos (ASF, Vol. VII, 12/11/1925, p. 623-624).

⁷³ *O Jornal*, Edição n. 2119, 13/11/1926, Nota na Coluna “A sessão no Senado”, p. 4.

⁷⁴ ASF, Vol. VIII, 25/11/1925, p. 234. O assunto não teve grande repercussão na imprensa. A rejeição deste parágrafo é citada, mas sem destaque até mesmo entre os periódicos de oposição (*O Jornal*, Edição n. 2130, 26/11/1926, Nota na Coluna “A sessão no Senado”, p. 2).

⁷⁵ As deliberações finais ocorreram a 28 de agosto no Senado, mas a publicação no Diário Oficial sai em 03/09/1926.

expedientes usados até então usados para travar a marcha da reforma, especialmente com a redução do tempo para os encaminhamentos de votação. Dali em diante, o que determinou a passagem das emendas constitucionais foi a colaboração da base governista. Um grupo não totalmente satisfeito com o cunho de alguns dispositivos, mas que preferiu dar suporte à revisão e seguir a indicação de evitar discuti-la e encaminhar voto (tabela n. 7), resignando-se a expor as divergências apenas em declarações escritas. Assim se construiu a aparente unanimidade das deliberações nominais (tabela n. 8): a custo de concessões, negociação, estratégia e disciplina partidária.

Tabela 7 – Encaminhamentos de voto na Câmara dos Deputados nos dois turnos da reforma constitucional*

| Turno | Fase | Assunto | Oposição | Governo | Total |
|---|------|--|-----------------|-----------|------------|
| Antes da Res. n. 5/1925 | 1º | Votação em 1ª discussão | 46 | 16 | 62 |
| | 1º | Votação em 1ª discussão | 45 | 25 | 70 |
| Depois da Res. n. 5/1925 | 1º | Votação em 2ª discussão | 11 | 1 | 12 |
| | 2º | Votação em 2ª discussão | 5 | 0 | 5 |
| | 2º | Votação em 3ª discussão | 26 | 3 | 29 |
| | 2º | Votação em globo em discussão especial | 3 | 1 | 4 |
| | 2º | Votação em globo em 1ª discussão | 5 | 0 | 5 |
| | 2º | Votação em 2ª discussão | Emendas ns. 1-5 | 5 | 0 |
| Total de encaminhamentos de votação da reforma na Câmara dos Deputados | | | 145 | 46 | 191 |

* Exclui 4 observações em primeira discussão por não ser clara a posição política dos oradores. ** Depois de aprovadas em 1ª discussão, as emendas substitutivas da Comissão passam a configurar emendas componentes da proposta de revisão. Elaboração própria a partir dos DCN (1925) e ACD (1926).

Tabela 8 – Número de votos contrários sobre o total dos votos recebidos pelas cinco emendas constitucionais na Câmara dos Deputados

| Turno | Fase | Emenda n. 1 (intervenção federal) | Emenda n. 2 (prerrogativas do CN) | Emenda n. 3 (veto parcial) | Emenda n. 4 (justiça federal) | Emenda n. 5 (direitos individuais) |
|----------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1º turno | 2ª discussão | 7 / 130 | 4 / 133 | 2 / 132 | 15 / 135 | 13 / 123 |
| | 3ª discussão | 15 / 132 | 9 / 130 | 5 / 128 | 18 / 128 | 21 / 124 |
| | discussão especial | 16 / 140 | 11 / 141 | 7 / 134 | 20 / 134 | 27 / 135* |
| 2º turno | 1ª discussão | 10 / 123 | 1 / 119 | 0 / 119 | 12 / 114 | 11 / 114 |
| | 2ª discussão | 8 / 124 | 2 / 124 | 1 / 122 | 10 / 118 | 12 / 116 |
| | 3ª discussão | 6 / 121 | 0 / 119 | 1 / 120 | 10 / 115 | 14 / 116 |

*Única decisão em que mais de 10% dos deputados votou contra o resultado final. Elaboração própria a partir dos DCN (1925) e ACD (1926).

Definitivamente, a análise descritiva é crucial para se compreender a reforma constitucional de 1926, pois as amplas margens da posição vitoriosa nas votações nominais pode dar a falsa impressão que a iniciativa do Executivo passou sem dificuldade pelo parlamento. Os números reportados na tabela 7 ficam ainda mais contundentes quando se considera que cerca de 24% dos encaminhamentos de voto realizados por deputados alinhados ao governo ocorreu durante a deliberação de uma das emendas religiosas de Plínio Marques: como vimos, uma questão aberta.

Na prática, o exame retroativo dos resultados das decisões nominais das cinco emendas que passam a compor de fato o corpo da revisão constitucional facilita sintetizar a comparação das medidas que tiveram melhor recepção geral do plenário relativamente àquelas de menor acolhida. Fica explícito que a introdução do veto parcial foi a mudança mais aceita de todas, na contramão da reorganização das atribuições da justiça e das restrições na carta de direitos, alvos de maior dissenso.

Já no que diz respeito ao conteúdo final aprovado, não se pode relega-lo unicamente ao ideário da Missão Montagu, como o senador Moniz Sodré fez até o fim. Parte do seu contrarrâneo a demonstração do fato, mesmo sem encarar diretamente este propósito: o deputado Sá Filho adiciona em uma declaração de voto classificação muito bem feita do teor dos 29 dispositivos aprovados no segundo turno. Observe:

Tabela 9 – Classificação dos 29 dispositivos adicionados à Constituição pelas emendas aprovadas no segundo turno

| Teor | Dispositivos introduzidos (n) |
|----------------------|--|
| Financeiras | 6 |
| Judiciárias | 6 |
| Presidencialistas | 5 |
| Anti-federalistas | 4 |
| Nacionalistas | 3 |
| Anti-individualistas | 2 |
| De simples redação | 2 |
| Religiosa | 1 |
| Total | 29 |

Reproduzido dos ACD, 08/07/1926, p. 533.

É verdade que a área das finanças concentrou 20% dos dispositivos constitucionais incorporados pela reforma de 1926, mesmo deixando de fora questões que há tempos demandavam solução (a exemplo da discriminação das rendas entre a União e os Estados e o

imposto de renda).⁷⁶ Contudo, o legislador chama a atenção para as inovações importantes, de cunho explicitamente político, promovidas pela revisão. O grupo das chamadas “emendas anti-federalistas” ou “intervencionistas” dispensa maiores justificativas neste sentido, criando “dous novos casos para a intervenção federal nos Estados, ao mesmo tempo em que se definem os princípios constitucionaes para cujo respeito se poderá se dar essa intervenção e esclarece o poder competente para esta, conforme os casos que se apresentem”.⁷⁷ Para Sá Filho, o segundo maior destaque fica por conta das “emendas presidencialistas”, abrindo a possibilidade ao veto parcial para todas as leis e à prorrogação das leis orçamentárias e de fixação de forças, além da restrição da definição do *habeas-corpus* aliada à exclusão da hipótese do judiciário conhecer os atos praticados no estado de sitio. Outra vez, interpretação totalmente lógica à luz do evidente fortalecimento do Poder Executivo com a adoção dessas determinações que limitavam a independência dos outros dos poderes. Há de se reconhecer ainda o bom senso do deputado ao captar o caráter das “emendas nacionalistas” (a expulsão de estrangeiros, a exigência de passaporte, a proibição de propriedade estrangeira sobre jazidas mineiras) dentro do pensamento chauvinista da época, fortalecido após a Primeira Guerra Mundial.⁷⁸ Além disso, o revisionismo também tratou de unificar o direito processual (“emendas judiciais”), interferir na liberdade de comércio e regradar a legislação de amparo ao trabalho (“emendas individualistas), explicar a situação do Brasil na Santa Sé (“emenda religiosa”) e melhorar apenas a redação de trechos da Carta de 1891 (“emendas de simples redação”).

Dentre todas essas inovações institucionais, o impedimento impetrado ao STF quanto à concessão de *habeas-corpus* políticos ainda é o tópico mais abordado pela literatura até hoje (ver, por exemplo, COSTA, 2006; RODRIGUES, 1991). Aliás, a produção recente no campo do direito tem sido a responsável pelo reconhecimento dos resultados da reforma de 1926 sob o judiciário. Frisou-se a relevância do “recurso extraordinário” entre os instrumentos processuais adotados naquela revisão: um expediente que “permitiu a homogeneização da jurisprudência constitucional, até então fragmentada por decisões contraditórias por todo o território nacional” (LOPES JUNIOR, 2007, p. 49). Também já se enquadra a revisão como um registro histórico de tentativa de controle de constitucionalidade de uma Emenda Constitucional, lembrando que o STF considerou legítima a tramitação da reforma no

⁷⁶ Os trechos distribuídos pelo conjunto das emendas constitucionais que podem ser enquadrados como medidas eminentemente financeiras adicionadas à redação da Carta de 1891 correspondem à definição da competência e do processo para a criação de empregos públicos, concessão de licenças e aposentadorias, incidência de impostos gerais sobre vencimentos dos magistrados e proibição das caudas orçamentárias e dos créditos ilimitados.

⁷⁷ ACD, 08/07/1926, p. 533.

⁷⁸ Ibid., 546.

parlamento quando consultado sobre o assunto, em fins de setembro de 1926 (VIANNA, 2014, p. 195-196). Faltava demonstrar como o Executivo se fortaleceu sobretudo frente ao Legislativo e, especialmente, as dificuldades que o governo encontrou para levar a cabo a revisão, obstruída pela minoria e alvo de discórdia entre a própria maioria.

Conclusão

O estudo do trâmite da reforma constitucional de 1926 revela duas ordens de conflito entre governo e Congresso desde a apresentação da proposta até a aprovação do texto final. A primeira evidência de desgaste se deve à capacidade que a minoria teve de emperrar a pauta e revela o espaço para obstruir típico dos parlamentos descentralizados mundo afora graças às normas regimentais da época, garantidoras da liberdade individual no uso da palavra e na solicitação de procedimentos diversos – portanto, sem critérios partidários.⁷⁹ Superado o empecilho com mudanças nas regras de discussão e votação, despontou entrave mais perturbador para a passagem do projeto presidencial: a falta de anuência irrestrita da maioria. Mesmo dispondo de meios para induzir sua base à cooperação legislativa, haja vista a situação-limite instituída pelo estado de sítio, o Executivo não conseguiu levar adiante a revisão exatamente nos termos que desejava. Dos 36 artigos da Carta de 1891 que Arthur Bernardes pretendia alterar, apenas 8 acabaram de fato modificados. Uma derrota grande. O produto final da reforma constitucional corresponde ao subproduto de um consenso mínimo não imposto, mas negociado entre o Executivo e a maioria legislativa.

Embora a literatura convirja sobre o início da contestação do regime republicano a partir da década de 1920, o desinteresse da ciência política mais empírica a respeito da revisão da Constituição, em particular, e das relações Executivo-Legislativo nesse período, no geral, é sintomático da persistência do endosso automático dos analistas pela tese da política dos governadores. Como vimos, o trâmite da reforma na Câmara dos Deputados revela que o parlamento não pode ser interpretado como arena apática, coesa, desprovida de poder e incapaz de influenciar os resultados almejados pelo presidente da República mesmo quando se procura fechar questões de antemão, contornando o Congresso, por trocas de telegramas e reuniões a portas fechadas. Aliás, nem as eleições realizadas em pleno estado de sítio, durante a suspensão de todas as garantias constitucionais e censura declarada, mostraram-se condição

⁷⁹ Sobre o ponto, ver Ricci (2015).

suficiente para empossar um Legislativo unânime e subserviente ao Executivo. Conclusões obtidas a partir de uma investida descritiva minimalista ao passado à luz de teorias e ferramentas correntes. Conclusões potencialmente perdidas com a cultura crescente na ciência política mais empírica, cada vez mais refém da preferência pela coleta automática de dados de fácil acesso e, portanto, desmotivada frente ao exame das instituições políticas antes da democracia e suas inerentes dificuldades de levantamento de informações. Outra grande perda.

Referências

ABREU, Alzira Alves. As “Cartas Falsas” e o jornalismo dos anos 1920. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007.

ALENCAR, José Almino de. Rui Barbosa. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

ARAUJO CASTRO, Raimundo de. **A reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Livraria editora Leite Ribeiro, Freitas Bastos, Spicer & cia, 1924. 206 p.

BACKES, Ana Luiza. **Fundamentos da ordem republicana**: repensando o pacto Campos Sales. Brasília: Plenarium, 2006.

BARBOSA, Rui. As Ruínas da Constituição. In BARBOSA, Rui. Ruínas de um governo. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931.

BASBAUM, Leôncio. **Historia sincera da Republica** – De 1889 a 1930. Vol. II. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975. 4ª edição.

BELLO, José Maria. **História da República (1889-1930)**: Síntese de quarenta anos de vida brasileira. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1952.

BRANDI, Paulo. Afrânio de Melo Franco. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Intervenção federal no Amazonas**: a acção dos seus representantes. Rio de Janeiro: Imprensa nacional, 1924.

CARDOSO, Clodomir. **A mulher e o direito de voto ante a reforma constitucional de 1926**.

CARVALHO, J. M. Os Três Povos da República. **Revista USP**, vol. 59, pp. 96-115, 2003.

COSTA, Emília Viotti. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. 2. ed.

São Paulo: Unesp, 2006.

DINIZ, Carlos F. Sica. **João Simões Lopes Neto: uma biografia**. Porto Alegre: Editora Age, 2003. Cap. 5 – (1890-1892).

ESCOBAR, Wenceslau. **Apontamentos para a história da Revolução Rio-Grandense de 1893**. Porto Alegre: Globo, 1920. 544 p.

FAORO, Raymundo. A evasiva da legitimidade: o remendo constitucional. In: FAORO, Raymundo. **A República inacabada**. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2013. 292 p.

GORDO, Adolpho. **Reforma Constitucional (Pareceres e discursos, 1926)**.

GUIMARÃES, A. C. **O habeas corpus: doutrina e prática, jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 1925.

FERREIRA, Marieta de Moraes. Reação Republicana. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

_____. **Jornal do Brasil**. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

KUGELMAS, E. **A difícil hegemonia: São Paulo na Primeira República**. 1986. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1986.

LACLETTE, Jorge. Siqueira Campos. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LANG, Ana Beatriz da Silva Gordo. Rodrigues Alves. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

_____. A primeira Constituição Republicana de 1889 e a Reforma Constitucional de 1934. **Cadernos Ceru (USP)**, São Paulo, v. 2, n.2, p. 23-36, 1987.

LEAL, Carlos Eduardo. Gazeta de Notícias. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

_____. O Jornal. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

_____. O Paiz. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

LESSA, Pedro Augusto Carneiro. **Reforma constitucional**. Rio de Janeiro: Lux, 1925.

LESSA, Renato. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Editora Vértice, 1988.

LYNCH, Christian Edward Cyril **Da monarquia à oligarquia**: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014. 280 p.

LOPES JUNIOR, Eduardo Monteiro. Governo misto e judicialização da política numa perspectiva histórica. In: _____. **A judicialização da política no Brasil e o TCU**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, 124 p., Cap. 1.

MALIN, Mauro. Arthur Bernardes. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889-1930)**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2015.

MONTAGU, E. et. al. Relatório da Missão Inglesa – dirigido ao Presidente Arthur Bernardes, Diário Oficial, ano LXIII, n. 156, 29/06/1924, p. 15282-15297.

PIVATTO, Priscila Maddalozzo. **Discursos sobre o Estado de Sítio na Primeira República Brasileira** – Uma abordagem a partir das teorias de linguagem de Mikhail Bakhtin e Pierre Bourdieu. 2006. 336 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

RICCI, P. Teorias e interpretações recentes sobre o processo decisório nos parlamentos contemporâneos. **BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 77, p. 25-44, 2015.

RODRIGUES, Leda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal – VOL. 3: Doutrina brasileira do *habeas corpus***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROURE, Agenor. **O orçamento**: preparo, elaboração, execução e fiscalização, de acordo com o código de contabilidade e com a jurisprudência do tribunal de contas. Imprensa: Rio de Janeiro, Pimenta de Mello, 1926.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, vol. 40 n. 159, 2003.

SANTOS, José Maria dos. **A política geral do Brasil**. São Paulo: J. Magalhaes, 1930, p. 459-460.

SODRE, Muniz. **O poder judiciário na revisão constitucional**. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1929. 240 p.

SODRE, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. 4. ed.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Primeira parte: a constituição. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1914.

VALLADÃO, H. Natureza e efeitos do veto parcial. **Revista forense**, v.55, n.178, 1958, pp.18-27.

VIANNA, Felipe Augusto Fonseca. **Direitos Fundamentais e competência da reforma Constitucional: os limites materiais das emendas à Constituição**. São Paulo: Baraúna, 2014, p. 195-196.

VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. **O Teatro das Oligarquias**. Uma Revisão da Política do Café com Leite. Belo Horizonte, Fino Traço, 2012.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Rio Grande do Sul e a política nacional: as oposições civis na crise dos anos 20 e na Revolução de 30**. 2ª ed. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1985. 224 p.

WILGES, Ilmo José. As constituições brasileiras e o orçamento. In: _____. **Finanças Públicas: Orçamento e Direito Financeiro**. Age: Porto Alegre, 2006, cap. 3, p. 40-49.