



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

**PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL (1946-1956):
sistema de governo, legalidade e crise política**

Claudia Paiva Carvalho

Brasília
2019



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Direito

Claudia Paiva Carvalho

**PRESIDENCIALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL (1946-1956):
sistema de governo, legalidade e crise política**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade de Brasília (UnB) como requisito à obtenção do título de Doutora em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição.

Linha de Pesquisa: História Constitucional e Historiografia.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Paixão

Brasília
2019

Claudia Paiva Carvalho

Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política

Tese de doutorado

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Cristiano Paixão – Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Airton Lisle C. L. Seelaender
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB)

Professora Doutora Maria Filomena Coelho
Departamento de História da Universidade de Brasília (UnB)

Professor Doutor Andrei Koerner
Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp)

Professor Doutor Leonardo A. A. Barbosa
CEFOP, Câmara dos Deputados

*Às minhas avós,
pelos caminhos abertos.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília (UnB), razão da minha vinda para a capital há 8 anos, que se tornou para mim não só um motivo de orgulho e de afeto, mas uma referência para a defesa de uma universidade pública de qualidade e comprometida com uma educação crítica e plural. Também agradeço à CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela bolsa de estudos que recebi para o desenvolvimento da pesquisa.

A escrita da tese foi amparada por muitas pessoas que tornaram esse projeto possível e mais bonito. Quero agradecer especialmente ao meu orientador, professor Cristiano Paixão, por ter contribuído de maneira crucial para a minha formação como pesquisadora e como docente. Para além da orientação rigorosa e precisa, agradeço pela confiança no meu trabalho e pela enorme generosidade e compreensão ao longo do processo de escrita. A convivência na sala de aula e em projetos e pesquisas compartilhadas só fez aumentar a minha admiração. Também agradeço com muito carinho a todos e todas as integrantes do grupo de pesquisa “Percurso, fragmentos e narrativas: história do direito e do constitucionalismo”, espaço de trocas e diálogos que nos fortalecem coletivamente. As atividades do grupo foram sem dúvida parte das experiências mais significativas que vivi na universidade.

Fui privilegiada por ter uma banca de qualificação que me auxiliou de maneira clara e produtiva a extrair da pesquisa o que havia nela de mais potente. Agradeço ao professor Andrei Koerner, à professora Camila Prando e ao professor Douglas Pinheiro pela leitura atenta e cuidadosa do texto e por terem apresentado contribuições que foram fundamentais para o seguimento do trabalho.

Agradeço aos professores Airton Seelaender, Andrei Koerner, Leonardo Barbosa e Maria Filomena, por terem aceitado participar da banca de defesa. O professor Airton já era uma referência para mim quando cursei sua disciplina no doutorado e entendi o motivo pelo qual tantos colegas acompanham o curso mais de uma vez. Foram aulas fundamentais para a compreensão que eu tenho hoje sobre história do direito. Também tive o privilégio de dialogar com o professor Andrei em diferentes espaços, para além da banca de qualificação, que reforçam a minha admiração pelo seu trabalho de pesquisa e pela sua disponibilidade e abertura. O professor Leonardo Barbosa, que foi membro da minha banca de mestrado, é aclamado por unanimidade no nosso grupo de pesquisa. Seus trabalhos foram uma inspiração direta para minhas pesquisas da dissertação e da tese. A professora Filomena foi essencial para o meu aprendizado em metodologia e teoria da história em razão da disciplina que eu tive a felicidade de cursar com ela ainda em 2011.

Também estendo o agradecimento a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB que participaram do meu percurso de distintas formas. Ressalto a minha profunda gratidão pelos ensinamentos preciosos do professor Menelick de Carvalho Netto que levo comigo por onde vou.

Agradeço aos servidores da Faculdade de Direito, em nome da Euzilene, da Kelly e da Lia, que sempre nos recebem com carinho e nos ajudam nas tarefas administrativas com o maior empenho e compromisso. Ao corpo discente, deixo um agradecimento em nome do querido Rodrigo Portela pela sua dedicação ao programa e pelo exemplo de pesquisador.

Durante o doutorado participei de projetos dentro da UnB que foram essenciais nessa caminhada. Deixo meu agradecimento a todos os integrantes da Comissão Anísio Teixeira de Memória e Verdade, em especial ao professor José Geraldo pela iniciativa de constituir o grupo, e aos ex-alunos da UnB, Ivonette Santiago e Claudio Almeida, que me ensinaram tanto durante nossos trabalhos na Comissão. Também integrei como bolsista e consultora o projeto da Rede Latino-Americana de Justiça de Transição durante os anos de 2015 e 2016. Agradeço aos professores José Otávio e Cristiano Paixão que coordenaram o primeiro ano do projeto, e aos professores Camila Prando e Emílio Peluso (UFMG), que estiveram à frente do projeto no segundo ano. Agradeço à professora Camila Prando pela orientação da pesquisa realizada na consultoria e por ter se tornado para mim um exemplo de professora e pesquisadora engajada e sensível, além de parceira para as empreitadas na academia e fora dela. Agradeço ainda à parceria e à amizade da Malu Vargas que dividiu comigo os percursos da pesquisa.

Também participei do projeto de extensão “Direitos Humanos e Gênero” e me formei como promotora legal popular em 2017. A esse projeto que eu já admirava tanto, só tenho a agradecer pelo crescimento e pela fortaleza de estar entre as mulheres da primeira turma de São Sebastião, que leva o nome Carolina Maria de Jesus. Deixo meu agradecimento especial às inspiradoras e incansáveis Lívia Gimenez e Rosa Maria que são peças fundamentais desse projeto. Juntas somos mais fortes.

A escrita da tese também contou com uma fundamental rede de apoio e de afetos. Quero agradecer especialmente à amizade e à parceria da Carla Osmo, que esteve ao meu lado em todos os momentos, dividindo alegrias, desesperos ou angústias, e que me salvou e me fortaleceu tantas vezes. Às queridas Maria Pia e Carol Couto por serem as melhores companheiras para todas as horas, além de pesquisadoras que me inspiram e me amparam sempre. Também sou eternamente grata às indispensáveis amigas Ana Paula Duque, Natália Medina e Paulinha Franco, que são mulheres da minha vida e que me acompanharam nesse processo, sempre cheias de cuidados e demonstrações de carinho.

Outras tantas amizades de Brasília estiveram presentes ao longo de todo o trajeto, trazendo leveza e torcida, como Shana Santos, Cecília Adão, Pedro (e Camilinho) e toda a família CNV, Renata Dutra, Luciana Coelho, Cândida Mares, Luna Borges, Guilherme Sena, Ramon Barroncas. Sou muito grata à Milena Pinheiro, a quem sempre admirei pela lucidez e coragem e que foi uma parceira maravilhosa nessa reta final.

Agradeço também às amigas de BH, pelos nossos encontros sempre cheios de saudade e pela compreensão pelas ausências da escrita. Agradeço especialmente à Kelly Schaper que, em tantos anos de amizade e mesmo com toda distância, está sempre presente e em sintonia para oferecer o colo e os ouvidos. Também agradeço à Vanuza Nunes, pela amizade carinhosa e pelas recepções em BH.

Agradeço por ter ao meu lado o Fernando Antunes, pelo amor, pela parceria e pelos cuidados ao longo de todo esse processo. Obrigada por ter trazido leveza aos meus dias, por ter sido um refúgio e por caminhar junto comigo, tocando sempre as melhores trilhas.

À minha família que meu deus deu as raízes e continua sendo meu esteio. Agradeço aos meus tios Andrea e Luciano, ao lado dos primos queridos Bruno e Pedro, que são a minha base em Brasília. Agradeço à minha madrinha, Lúcia, pelo seu incentivo, sua força e seu exemplo. A ela e a Elaine também agradeço pelas acolhidas no Rio de Janeiro.

Às minhas avós, Maria Lúcia e Inês Prado, a quem dedico esta tese, agradeço por serem mulheres guerreiras e desbravadoras e por tudo que fizeram pelas nossas famílias. Também agradeço ao meu avô Afrânio Paiva, que sempre me estimulou e se orgulhou do meu caminho.

Os meus pais, Márcia e Nilson, são a razão de todas as conquistas que eu já tive e que posso vir a ter. Não há palavras para agradecer por tudo e dizer do orgulho que sinto por vocês. À minha irmã Fernanda, que cuida de mim desde que me entendo por gente, pela cumplicidade e presença em todos os momentos. Ao meu irmão Gustavo, pelas nossas trocas tão importantes e pelos abraços cheios de afeto a cada chegada em Varginha. Estendo o agradecimento aos meus cunhados, Diogo e Litssa, por se somarem a nós.

Ao meu pequeno e amado sobrinho Thomás, que ainda não faz ideia da doçura e da alegria que me trouxe no último ano dessa caminhada.

*... Os políticos sabem que eu sou poetisa.
E que o poeta enfrenta a morte quando vê seu povo oprimido.*

Carolina Maria de Jesus

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar a história constitucional brasileira do período 1946-1964 com foco na relação entre presidencialismo e democracia. O desenho institucional previsto pela Constituição de 1946 manteve o sistema presidencial, que foi fortalecido pela ampliação das tarefas do Estado nos campos social e econômico e, ao mesmo tempo, mitigado por mecanismos que buscaram resguardar a autonomia do Poder Legislativo e ampliar os controles sobre o Poder Executivo. O sistema político incorporou diversas inovações, a exemplo da organização de partidos de base nacional e do funcionamento do sistema de representação proporcional. Por sua vez, as eleições se caracterizaram por uma ampliação da participação política e pela atuação da justiça eleitoral. A pesquisa parte da hipótese de que o funcionamento do presidencialismo se tornou um fator de instabilidade política, tendo em vista a emergência de conflitos relacionados à sucessão presidencial, às disputas eleitorais e à relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Com base na metodologia de análise documental, busca-se compreender como o sistema jurídico e institucional lidou com os conflitos políticos e de que modo foram utilizados os mecanismos de freios e contrapesos regulados pela Constituição. O objeto da análise se concentra na situação de instabilidade vivida no início da década de 1950, especificamente a partir da eleição de Getúlio Vargas, e que culminou nas crises políticas de 1954 e 1955, envolvendo episódios de afastamento de três presidentes fora dos meios legalmente previstos. O objetivo principal é discutir a relação entre as crises políticas, o presidencialismo e a legalidade constitucional. A tese analisa o papel do direito e da Constituição nessas situações de crise que não representaram uma ruptura da ordem jurídica e do regime democrático. A análise recai particularmente sobre o uso do impeachment e de outras fórmulas de afastamento presidencial e investiga as articulações entre elites políticas, jurídicas e militares. Também se examina como as crises se relacionaram com o debate sobre sistemas de governo que mobilizou a doutrina constitucional e a agenda legislativa do período, tendo em vista as reiteradas tentativas de reforma da Constituição de 1946 com o objetivo de adoção do parlamentarismo. As conclusões apontam para a necessidade de rever as teses que reduzem o presidencialismo de 1946 a um equilíbrio entre Poder Executivo e Forças Armadas e que restringem o funcionamento da Constituição de 1946 a uma percepção de inefetividade.

Palavras-chave: presidencialismo; democracia; Constituição de 1946; crise política.

ABSTRACT

The present thesis aims to analyze the Brazilian constitutional history of the period 1946-1964 focusing on the relationship between presidentialism and democracy. The institutional design envisaged by the 1946 Constitution maintained the presidential system, which was strengthened by the expansion of State tasks in the social and economic fields, and at the same time mitigated by mechanisms that sought to safeguard the autonomy of the Legislative Branch and expand controls over Executive power. The political system incorporated several innovations, such as the organization of national-based parties and the functioning of the proportional representation system. In turn, the elections were characterized by an increase in political participation and by the performance of electoral justice. The research tests the hypothesis that the functioning of presidentialism has become a factor of political instability, in view of the emergence of conflicts related to the presidential succession, the electoral disputes and the relationship between the Executive and Legislative branches. Based on the methodology of documentary analysis, it is sought to understand how the legal and institutional system dealt with political conflicts and how the mechanisms of checks and balances regulated by the Constitution were used. The object of the analysis focuses on the situation of instability experienced in the early 1950s, specifically since the election of Getúlio Vargas, which culminated in the political crises of 1954 and 1955, involving episodes of removal of three presidents outside the legally prescribed means. The main objective is to discuss the relationship between political crises, presidentialism and constitutional legality. The thesis analyzes the role of law and of the Constitution in these crisis situations that did not represent a rupture of the juridical order and the democratic regime. The analysis focuses particularly on the use of impeachment and other presidential inability formulas and investigates the links between political, legal, and military elites. It also examines how the crises related to the debate on systems of government that mobilized the constitutional doctrine and legislative agenda of the period, considering the repeated attempts to reform the 1946 Constitution with the goal of adopting parliamentarism. The conclusions point to the need to review the theses that reduce presidentialism in 1946 to a balance between the Executive and the Armed Forces and which restrict the experience of the 1946 Constitution to a perception of ineffectiveness.

Keywords: presidential system; democracy; Constitution of 1946; political crisis.

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivo analizar la historia constitucional brasileña del período 1946-1964 con foco en la relación entre presidencialismo y democracia. El diseño institucional previsto por la Constitución de 1946 mantuvo el sistema presidencial, que fue fortalecido por la ampliación de las tareas del Estado en los campos social y económico y, al mismo tiempo, mitigado por mecanismos que buscaron resguardar la autonomía del Poder Legislativo y ampliar los controles sobre el Poder Ejecutivo. El sistema político incorporó diversas innovaciones, a ejemplo de la organización de partidos de base nacional y el funcionamiento del sistema de representación proporcional. Por su parte las elecciones se caracterizaron por una ampliación de la participación política y por la actuación de la justicia electoral. La investigación parte de la hipótesis de que el funcionamiento del presidencialismo se ha convertido en un factor de inestabilidad política, con vistas a la emergencia de conflictos relacionados con la sucesión presidencial, a las disputas electorales ya la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Con base en la metodología de análisis documental, se busca comprender cómo el sistema jurídico e institucional lidia con los conflictos políticos y de qué modo se utilizaron los mecanismos de frenos y contrapesos regulados por la Constitución. El objeto del análisis se concentra en la situación de inestabilidad vivida a principios de la década de 1950, específicamente a partir de la elección de Getúlio Vargas, y que culminó en las crisis políticas de 1954 y 1955, involucrando episodios de alejamiento de tres presidentes fuera de los medios legalmente previstos. El objetivo principal es discutir la relación entre las crisis políticas, el presidencialismo y la legalidad constitucional. La tesis analiza el papel del derecho y de la Constitución en esas situaciones de crisis que no representaron una ruptura del orden jurídico y del régimen democrático. El análisis recae particularmente sobre el uso del impeachment y de otras fórmulas de remoción presidencial e investiga las articulaciones entre elites políticas, jurídicas y militares. También se examina cómo las crisis se relacionaron con el debate sobre sistemas de gobierno que movilizó la doctrina constitucional y la agenda legislativa del período, teniendo en vista los reiterados intentos de reforma de la Constitución de 1946 con el objetivo de adopción del parlamentarismo. Las conclusiones apuntan a la necesidad de revisar las tesis que reducen el presidencialismo de 1946 a un equilibrio entre Ejecutivo y Fuerzas Armadas y que restringen el funcionamiento de la Constitución de 1946 a una percepción de ineffectividad.

Palabras clave: presidencialismo; democracia; Constitución de 1946; crisis política.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
- CCP – Comissão Central de Preços
- CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- DL – Decreto-lei
- DOU – Diário Oficial da União
- EC – Emenda Constitucional
- EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas
- ESG – Escola Superior de Guerra
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- HC – Habeas corpus
- IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
- IPES-IBAD – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais / Instituto Brasileiro de Ação Democrática
- IPM – Inquérito Policial-Militar
- MMC – Movimento Militar Constitucionalista
- MS – Mandado de segurança
- PCB – Partido Comunista do Brasil
- PGR – Procurador-Geral da República
- PL – Partido Libertador
- PR – Partido Republicano
- PRT – Partido Republicano Trabalhista
- PSB – Partido Socialista Brasileiro
- PSD – Partido Social Democrático
- PSP – Partido Social Progressista
- PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
- PTN – Partido Trabalhista Nacional
- Rep. – Representação
- RHC – Recurso em habeas corpus
- STF – Supremo Tribunal Federal
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- UDN – União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Conflito político, crise e democracia no Brasil: o lugar da constituição	14
A relação entre presidencialismo e democracia na ordem constitucional de 1946.....	24
Apontamentos teóricos e metodológicos: história política e história constitucional.....	30
Seleção das fontes da pesquisa e estrutura da tese	37
Capítulo 1 – O presidencialismo na Constituição de 1946 e a alternativa parlamentarista: sistema de governo, democracia e constitucionalismo	40
1.1 O presidencialismo na Constituinte e na Constituição de 1946.....	42
1.2 A emenda parlamentarista e o debate sobre sistema de governo	53
1.2.1. A dificuldade democrática no debate sobre sistemas de governo	55
1.2.2. Implicações entre sistema de governo e constitucionalismo	64
1.2.3. Estratégias políticas e partidárias no discurso parlamentarista.....	73
Capítulo 2 – Democracia e conflito político no segundo governo Vargas: instabilidade, impeachment e crise no sistema presidencial.....	80
2.1. Governo Vargas e a instabilidade no sistema presidencial	82
2.1.1. O problema da sucessão: a campanha presidencial e a eleição de Vargas entre mandato popular e populismo	83
2.1.2. Conciliação ou conflito: a relação entre Vargas, partidos políticos e Congresso.....	93
2.1.2.1. Estratégias de Vargas: apartidarismo e conciliação.....	94
2.1.2.2. Caminhos da oposição: crítica e conspiração	100
2.2. Governo Vargas e o impeachment no sistema presidencial	109
2.2.1. O impeachment no sistema presidencial: entre direito e política	111
2.2.2. A tentativa de impeachment contra Vargas	124
2.3. Governo Vargas e crise presidencial	133
2.3.1. A crise de agosto de 1954 e a campanha pela renúncia de Vargas.....	137
2.3.2. A solução da crise presidencial diante da Constituição.....	142
Capítulo 3 – Crise política, sistema de governo e legalidade: os impedimentos presidenciais de novembro de 1955 entre eleições e reformas.....	152
3.1. O governo Café Filho e a sucessão presidencial de 1955	154
3.1.1. Eleições, reformas e desenho institucional.....	155
3.1.2. Da união nacional ao golpe	166
3.2. A crise de novembro de 1955	180
3.2.1. O contragolpe e as disputas pela legalidade	185
3.2.2. Os impedimentos presidenciais e a legitimação do Congresso	198
3.2.3. O papel do STF na crise	204
3.3. Os desdobramentos da crise.....	213
3.3.1. As respostas do governo JK e a tentativa de reforma constitucional.....	213
3.3.2. A crise e o presidencialismo na Constituição de 1946	221
CONSIDERAÇÕES FINAIS	230
REFERÊNCIAS.....	238
FONTES.....	249

INTRODUÇÃO

Conflito político, crise e democracia no Brasil: o lugar da constituição

A história do constitucionalismo e das constituições é marcada por processos que combinam rupturas e continuidades. Como afirma o professor Menelick de Carvalho Netto, a constituição funda uma comunidade de princípios que se pretende permanente, e por isso o seu projeto deve permanecer complexo, plural e aberto para o futuro.¹ Essa plasticidade permite que a constituição seja capaz de apresentar respostas a contextos políticos mutáveis. Em regimes democráticos, que envolvem o reconhecimento do pluralismo e a administração de conflitos, também é natural que as constituições convivam com crises políticas. Mas na medida em que essas crises podem conduzir a situações de grave indeterminação e de riscos à estabilidade do sistema político, mesmo sem ruptura do regime, o desenho constitucional pode ser colocado à prova.

Na América Latina, a instabilidade das democracias é um fenômeno marcante na história política dos países e tem sido associada, por interpretações influentes da ciência política, à prática do sistema presidencialista de governo. Depois dos processos de transição política na década de 1980, autores como Juan Linz e Arturo Valenzuela já endossavam a tese de que o presidencialismo constituía um fator de desestabilização dos regimes democráticos em razão dos conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo.² Ao invés de favorecer a colaboração, o sistema presidencial incentivaria o confronto entre os poderes, sem oferecer mecanismos adequados para a resolução dos impasses. Como consequência, as confrontações políticas geradas pela dinâmica institucional do presidencialismo serviriam como obstáculos contra a possibilidade de qualquer saída constitucional, ameaçando a democracia.

Em um amplo estudo sobre crises presidenciais na América Latina, Aníbal Pérez-Liñán pondera que esse suposto efeito desestabilizador provocado pelo conflito de poderes é historicamente contingente. Segundo o autor, o conflito de poderes pode ser processado por meios normais e não é condição suficiente para colocar a estabilidade política em risco, já que

¹ Carvalho Netto, Menelick de; Scotti, Guilherme. 20 anos da constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização dos direitos, In: Cattoni De Oliveira, M.A.; Machado, F.D.A. (orgs). *Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

² Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994. Linz, Juan J. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy* 1 Winter 1990. Valenzuela, Arturo. Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4 October 2004.

as situações de crise dependem de uma série de outras condições históricas. O desenlace das crises também pode produzir resultados com impactos variáveis sobre o regime político em termos de capacidade destrutiva. O autor menciona quatro cenários possíveis: o colapso do regime e a sua substituição; a suspensão temporária do funcionamento normal do regime; a perturbação do funcionamento, mas sem ocorrer suspensão nem ruptura institucional; e a possibilidade de uma saída constitucional.³

Pérez-Liñán também avalia que, a partir da redemocratização na década de 1980, a tendência à desestabilização dos regimes presidenciais diante de conflitos entre os poderes entrou em declínio. Isso seria reflexo, em grande medida, da redução da interferência militar no processo político, uma vez que as elites perceberam que o recurso às Forças Armadas para intervir nas situações de crise teria um alto custo político depois do término das ditaduras no continente. Com a diminuição do número de “resoluções pretorianas” das crises, foi garantida uma maior estabilidade do regime político, mas isso não significou uma estabilidade dos governos.⁴

Em outro trabalho, o autor buscou compreender os recorrentes episódios de afastamentos de presidentes que têm ocorrido no cenário latino-americano a partir dos anos 1990. A conclusão de Pérez-Liñán é que os processos de impeachment substituíram as intervenções militares como fator de instabilidade política. Diferente das ações militares que no passado derrubaram presidentes do poder, os processos de responsabilização política passaram a ser mobilizados para retirar chefes do Executivo pelas vias institucionais, ainda que represente uma alternativa excepcional e traumática. O autor aponta que a recorrência dos casos de impeachment pode ter relação com o fortalecimento do Poder Legislativo, que foi equipado com melhores condições institucionais para se opor a ações do presidente, mas também passou a sofrer maiores pressões por parte de outros atores, como a mídia e os protestos populares.⁵

Os processos de impeachment compõem, portanto, um novo padrão de instabilidade política que gera crises sem ruptura do regime democrático. Um dos desafios do presente, segundo Pérez-Liñán, é entender se essas crises constituem equivalentes funcionais dos golpes militares tradicionais ou se, ao contrário, elas demonstram o funcionamento do sistema de freios e contrapesos das democracias. Em outros termos, o autor questiona se os frequentes casos de impeachment são manifestações de erosão ou de vitalidade democrática. É certo que há uma

³ Pérez-Liñán, Aníbal S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, October 2003. pp. 155-156.

⁴ *Idem, ibidem.*

⁵ Pérez-Liñán, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press: New York, 2007.

grande diversidade interna entre os casos, que dificulta uma resposta simples. Como o estudo de Pérez-Liñán foi publicado em 2003, a princípio não foram considerados episódios mais recentes, como o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil, e do presidente Fernando Lugo, em 2012, no Paraguai. Mas o autor já se manifestou por outros meios a respeito desses casos e das novidades que eles trazem, especialmente por terem afetado presidentes de esquerda que não conduziam uma agenda econômica neoliberal. Ainda assim, os dois foram alvo de julgamentos políticos alavancados por conjunturas de crise econômica, aliadas aos demais fatores que o autor destaca como motores dos processos de impeachment: a existência de escândalos de corrupção potencializados pela mídia, forte mobilização popular contra o governo e perda de apoio do Congresso.

Mesmo reconhecendo que o impeachment de um presidente não é um episódio ordinário, mas que constitui fonte de instabilidade política e que tem sido usado (ou abusado) como voto de censura, Pérez-Liñán considera que se trata de um mecanismo legal que resolve a crise pela via constitucional. Dessa forma, a instabilidade do governo não se transformaria em instabilidade democrática. O risco dessa interpretação é reduzir a juridicidade ou validade do ato ao seu caráter formal e desconsiderar o paradoxo envolvido em situações de respostas a crises que, por um lado, permitem a sobrevivência do regime democrático porque atuam pelos ritos institucionais e, por outro lado, podem erodir a democracia pelos mesmos mecanismos institucionais.⁶ O impeachment pode representar esse paradoxo. Apesar da exigência de fundamentação jurídica, o próprio estudo comparado dos casos mostra que o impeachment se tornou um instrumento que pode ser politicamente manobrado pelo Congresso. Um Congresso alinhado ao presidente pode impedir o avanço das denúncias, ainda que estejam embasadas, e um Congresso hostil ao presidente pode determinar seu afastamento, ainda que sem provas ou sem cumprir os requisitos legais. Nesse sentido, um processo de impeachment pode provocar abalos constitucionais e afetar a legitimidade das instituições, mesmo sem equivaler a uma

⁶ Em estudo recente, Steven Levitsky e Daniel Ziblatt demonstram que em diversas partes do mundo as ameaças à democracia não se anunciam mais por meio de intervenções armadas ou de tanques nas ruas, mas pelas próprias vias institucionais. Líderes políticos eleitos se utilizam de expedientes formalmente legais e de estratégias autorizadas pelo sistema político para subverter as normas e pactos democráticos. Cf. Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. *Como morrem as democracias*. Jorge Zahar Editor Ltda: Rio de Janeiro, 2018.

No campo do direito constitucional, também há um debate na literatura norte-americana sobre formas de desgaste do sistema constitucional que não passam por violações expressas. É o caso do problema denominado por Mark Tushnet como “*constitutional hardball*”, que diz respeito ao descumprimento de convenções não escritas que eram assimiladas como costumes pela prática constitucional. Outro exemplo são práticas que buscam afastar as instituições de controles democráticos e republicanos, levando a um cenário que Jack M. Balkin qualifica como “deterioração constitucional” (*constitutional rot*). Ver a esse respeito: Tushnet, Mark. *Constitutional Hardball*, 37 *J. Marshall L. Rev.* 523, (2004). Balkin, Jack M., *Constitutional Rot and Constitutional Crisis* (October 1, 2017). *Maryland Law Review*, Forthcoming; Yale Law School, Public Law Research Paper No. 605.

ruptura democrática que quebra a ordem jurídica e institucional vigente. Nem golpe puro, nem tampouco demonstração de funcionamento dos mecanismos de controles recíprocos entre os poderes.

Se não há uma fronteira nítida entre práticas constitucionais e autoritárias, é necessário refletir sobre como elas se conjugam concretamente dentro dos regimes democráticos. Os cenários de crise são um objeto privilegiado para essa análise, uma vez que há uma aceleração do tempo da política e, ao mesmo tempo, uma abertura para soluções que flexibilizam ou pressionam os limites das fórmulas jurídicas. Uma reflexão a esse respeito é particularmente relevante para pensar o contexto brasileiro, não só tendo em vista o momento atual, desde o recente e controvertido afastamento da presidenta Dilma Rousseff, mas também considerando a perspectiva histórica mais ampla em que se situam as relações entre direito e autoritarismo. Mesmo no caso da ruptura democrática imposta pelo golpe de Estado de 1964, a intervenção militar, que contou com expressivo apoio civil, foi acompanhada por amplos usos do aparato jurídico e institucional. Vale lembrar que o movimento golpista invocou a defesa da democracia como discurso de legitimação, e a ditadura implantada, a despeito da atuação extralegal do aparato repressivo, não prescindiu de um forte lastro de sustentação jurídica.⁷ Em diversos aspectos, as práticas institucionais buscaram obscurecer a natureza autoritária do regime. O Congresso Nacional aprovou a declaração de vacância da presidência para legitimar a retirada de João Goulart do poder, embora o presidente ainda estivesse em território nacional. Salvo episódios de breve fechamento, o Poder Legislativo foi mantido em funcionamento. Ao longo de todo o período, o regime ditatorial realizou eleições periódicas para os cargos dos poderes Executivo e Legislativo, garantindo uma imagem de alternância do poder. O Poder Judiciário também seguiu no exercício de suas funções, atuando inclusive no julgamento de opositores políticos do regime.

É preciso um olhar mais aprofundado para mostrar como essas medidas institucionais e jurídicas se combinavam a objetivos autoritários de exercício do poder. Isso requer, por exemplo, mostrar como a Constituição de 1946 foi desde o momento do golpe violada pela edição dos atos institucionais, que não só continham instrumentos punitivos de exceção, mas também conduziram mudanças profundas no modo de organização dos poderes e do sistema político-partidário. No âmbito eleitoral, é necessário observar as alterações das regras e do sistema eleitoral, desde a imposição do bipartidarismo e das eleições indiretas para presidente

⁷ A respeito dos esforços de justificação jurídica do golpe, ver: Paixão, Cristiano. *Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014)*. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, XLIII (2014), p. 415-458.

e governadores, até a definição dos casuísmos das regras de inelegibilidade. A produção legislativa, por sua vez, foi concentrada nas mãos do Poder Executivo, seja por meio da edição de decretos-leis, seja por artifícios como a redução do quórum para aprovação de emendas constitucionais e a previsão de aprovação de projetos de lei por decurso de prazo.⁸ No mesmo sentido, a atuação do Poder Judiciário só pode ser entendida a partir do conjunto de medidas impostas, que limitaram o controle judicial dos atos do regime, ampliaram a competência da justiça militar, interferiram na composição dos órgãos e removeram garantias relacionadas à independência e imparcialidade dos juízes.⁹ Tudo isso somado à aplicação de expurgos, às ameaças e outras formas de coação e de controle político nos três poderes.

Essas considerações sobre a ditadura brasileira mostram a complexidade em torno da atuação do direito e das instituições em um cenário de ruptura democrática e de quebra da ordem constitucional de 1946. Mas antes de a democracia entrar em colapso com o golpe de abril 1964, outros momentos de crise política envolveram conflitos agudos, particularmente entre os Poderes Legislativo e Executivo. São crises que foram processadas sem solução de continuidade da ordem constitucional de 1946 e que permitem interrogar uma série de questões, por exemplo, sobre como funcionaram os mecanismos de resolução dos conflitos políticos, qual foi o papel dos atores e das instituições, como foi usada e atingida a legalidade e quais as repercussões para o jogo democrático.

É nesse terreno que se insere a presente pesquisa. O objetivo geral é analisar a história constitucional do período democrático pós-1946, que por muito tempo despertou pouco interesse ou foi tratado como um simples “intervalo” entre dois regimes de exceção, como se não provocasse questões e problemas próprios. Ao contrário disso, a experiência democrática que se desenvolveu a partir de 1946 nos oferece uma riqueza de discussões, de episódios e de embates sobre temas fundamentais para o campo político e constitucional. A reestruturação e o funcionamento das instituições representativas em um contexto de crescente complexidade social, com o avanço da industrialização e da urbanização, e de emergência de novos atores políticos, colocaram desafios diversos, relacionados, por exemplo, ao exercício da cidadania política e à soberania popular, ao desempenho das funções do Estado interventor e à relação entre os poderes, entre outros aspectos.

⁸ Essas mudanças no âmbito eleitoral e do processo legislativo são analisadas em: Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

⁹ Sobre o funcionamento do Poder Judiciário na ditadura, ver, entre outros: Pereira, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

Diante desse quadro, nos interessa explorar as tensões entre as crises políticas que marcaram o período e os objetivos de estabilização da ordem jurídica. A tese se concentra na situação de instabilidade vivida no início da década de 1950, mais especificamente a partir da eleição de Getúlio Vargas, que culminou nas crises de 1954 e 1955, envolvendo episódios de afastamento de três presidentes. Em 1954, a crise final do governo Vargas terminou com o suicídio do presidente, depois de intensas pressões pela sua renúncia e a sua quase destituição. Em 1955, a crise em torno da eleição da chapa de Juscelino Kubitschek e João Goulart à presidência foi enfrentada pelo chamado “contragolpe” ou “golpe preventivo” de novembro, que resultou no impedimento de dois presidentes sob a justificativa oficial de garantir a posse dos candidatos eleitos.

A análise desses eventos será orientada a partir de uma pergunta mais ampla, pela qual questionamos como o regime constitucional de 1946 lidou com o conflito político. A garantia de estabilidade institucional é uma questão central para o constitucionalismo que, desde a substituição do domínio absolutista pelo modelo do Estado de Direito, tem em vista a construção de uma ordem política e jurídica que seja aceita como legítima pelos membros de uma comunidade, considerados como sujeitos livres e iguais. Nesse sentido, a ordem jurídica liberal se apoia no sistema representativo de governo e na separação de poderes para limitar o poder e estruturar o regime democrático, que deve funcionar com base na competição eleitoral e no pluralismo político. Mas a crença, em certa medida, na espontaneidade dos conflitos não afasta o reconhecimento da possibilidade de abusos e de excessos.

Daí a centralidade do sistema de freios e contrapesos, criado para estabelecer controles recíprocos entre os poderes e dentro deles, como também entre as esferas do governo, com o objetivo de coibir práticas abusivas ou de reestabelecer o funcionamento harmônico do sistema político. Há mecanismos que funcionam de forma regular, como o poder de veto presidencial, que serve como contraponto ao exercício da atividade legislativa, e outros que são reservados para combater determinados desvios, como o julgamento político de presidentes da República pelo Poder Legislativo, em razão da prática de crime de responsabilidade. Quando os conflitos atingem a própria ordem jurídica, a jurisdição constitucional pode desempenhar o papel de garantir a integridade do texto da Constituição e, nos casos de ameaças mais graves, pode-se autorizar o uso de instrumentos excepcionais, como o estado de sítio e a intervenção federal, que suspendem algumas das normas vigentes nos momentos de normalidade política. A maioria dos textos constitucionais combina diversos mecanismos de freios e contrapesos, sendo interesse da história constitucional entender como esses instrumentos são interpretados pelos atores em cada período, como são aplicados pelas instituições e quais consequências produzem.

Na história republicana brasileira, o problema da estabilização da ordem política e jurídica foi enfrentado de formas diversas ao longo do tempo. Christian Lynch relata que alguns fundadores do regime republicano tinham a expectativa de substituir o papel do poder moderador, desempenhado pelo imperador no período monárquico, pelo exercício do controle de constitucionalidade, inserido na Constituição de 1891. Caberia à jurisdição constitucional arbitrar o conflito entre os poderes e garantir o equilíbrio entre eles. No entanto, Lynch mostra que as situações de crise durante a Primeira República não foram mediadas pela jurisdição constitucional, mas pelos usos do estado de sítio e da intervenção federal, previstos como mecanismos excepcionais. Foram esses institutos que permitiram a estabilização do regime, ao mesmo tempo em que paradoxalmente contribuíram para desgastá-lo no longo prazo.¹⁰

Com o fim da Primeira República, a década de 1930 inaugurou um período de intensas transformações jurídicas e políticas. Ainda que de forma distinta, também houve um uso frequente de instrumentos de exceção. Entre 1930 e 1934, o governo provisório de Getúlio Vargas, instituído por meio de decreto, deteve o exercício discricionário das funções e atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. Após a promulgação da Constituição de 1934, desde o final de 1935, em reação à Intentona Comunista, até o golpe de 1937, o governo recorreu à decretação de estado de sítio ou em equiparação ao estado de guerra.¹¹ Com o golpe que deu início ao Estado Novo, a Constituição de 1937 teve uma existência ambígua e conviveu com o funcionamento ditatorial do regime, que passou 8 anos sem eleições e com o Parlamento fechado.

Notamos, portanto, que durante a Primeira República e a década de 1930, até o fim do Estado Novo, guardadas as diferenças de contexto, diversos instrumentos de exceção foram empregados para lidar com conflitos políticos e sociais ou para responder a situações de crise.¹² O chamado constitucionalismo de sítio na Primeira República serviu como um paradigma de governo que autorizava a suspensão de direitos e garantias, por exemplo, para enfrentar as

¹⁰ Lynch, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, n. 78, fevereiro 2012. A respeito dos usos da intervenção federal na Primeira República, ver: Galvão, Laila Maia. *História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 1923*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós- Graduação em Direito. Florianópolis, SC, 2013.

¹¹ Sobre a regulamentação e uso desses instrumentos, ver: De Paula Marques, Raphael. Estado de exceção e mudança (in)constitucional no Brasil (1935-1937). *Historia Constitucional*, no. 14, 2013, pp. 353-386.

¹² Para um panorama sobre os usos de instrumentos de exceção no período republicano, ver: Gomes, Ana Suelen Tossige, Matos, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 1760-1787. Discordamos, no entanto, da tese dos autores de que haveria um *continuum* no uso de instrumentos de exceção durante todo o período republicano no Brasil. Entendemos que a incidência desses instrumentos é variável ao longo do tempo, o que revela justamente as mudanças de contextos, as necessidades de adaptações e os deslocamentos das estratégias repressivas.

contestações sociais à ordem vigente. Nos anos da chamada Era Vargas, o uso de instrumentos excepcionais foi justificado sob o argumento de combate à ameaça comunista e de reação às tentativas de insurreição armada contra o Estado.

No período pós-1946, houve uma mudança nas estratégias e mecanismos usados para estabilizar a ordem política e jurídica. Um primeiro dado que se destaca é que os instrumentos excepcionais deixaram de ser protagonistas. Embora alguns desses instrumentos tenham sido inclusive fortalecidos pela Constituição de 1946, como foi o caso do estado de sítio, admitido na modalidade preventiva¹³, não foram eles os mediadores das situações de crise e de conflito. Ainda que discursos em defesa de medidas de exceção e de “ditaduras constitucionais” tenham circulado e ganhado proeminência¹⁴, e sem diminuir a relevância desses discursos como componentes de uma formação e mentalidade jurídica e mesmo como ameaças efetivas ao regime democrático, os mecanismos excepcionais não tiveram incidência expressiva e não cumpriram o papel antes desempenhado de garantia da ordem. A única oportunidade em que houve decretação de estado de sítio foi em novembro de 1955, por ocasião da crise que resultou no afastamento dos presidentes Carlos Luz e Café Filho, que será trabalhada nessa tese. No entanto, como veremos, além de ter sido mal recebido de maneira geral, o estado de sítio teve um papel secundário e não pode ser considerado o mecanismo de saída do impasse institucional então atravessado. Fora esse caso, somente em 1963 houve outra tentativa de aprovação do estado de sítio, dessa vez a pedido do presidente João Goulart. Mas diante da insatisfação generalizada que a iniciativa provocou, o próprio presidente acabou desistindo da medida.¹⁵

Temos algumas hipóteses explicativas para essa mudança de configuração. A primeira delas é no sentido de reconhecer a legalidade como fator que assume importância crescente. É possível perceber um desgaste das tentativas de aplicação dos instrumentos de exceção, que passaram a sofrer maior resistência ou a gerar maior desconforto. Essa mudança é notável tanto nos episódios de crise, em que se sobressaem as estratégias de justificar juridicamente ou de

¹³ A respeito do estado de sítio na ordem constitucional de 1946, ver: Casela, Gabriel Teixeira. *Democracia sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção no Brasil (1946/1988)*. 141f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011. Já no caso da intervenção federal, a Constituição de 1946 previu hipóteses mais restritivas e dependentes, em regra, de pronunciamento do Supremo Tribunal Federal antes da edição do decreto.

¹⁴ É o caso da campanha realizada por Carlos Lacerda no jornal *Tribuna da Imprensa* a favor de um regime de exceção, bem como de outros textos e manifestações que serão discutidas no trabalho. Ver, por exemplo: Oliveira Filho, João de. Ditadura Constitucional. *Arquivo Judiciário*, v. 90, p. 63–67, abr./jun., Rio de Janeiro, 1949. Alves Filho, F. Rodrigues. *Democracia corrompida ou golpe de Estado?* São Paulo: Edições GEA, 1955.

¹⁵ A respeito do pedido de estado de sítio apresentado por João Goulart e sua repercussão negativa, que levou o presidente a voltar atrás, ver: Toledo, Caio Navarro de. *O governo Goulart e o golpe de 64*. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 62 e ss. Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 309 e ss.

legalizar as medidas adotadas, como na mencionada reação ao pedido de estado de sítio por João Goulart, em 1963. Para além desse desgaste, podemos pensar em uma progressiva desnecessidade dos instrumentos excepcionais para lidar com situações que antes eram resolvidas a partir deles. Isso não significa que tenha deixado de haver repressão contra manifestações e grupos de oposição ou setores considerados perigosos e ofensivos à ordem. Apenas deixou de ser necessária, como regra, a suspensão formal da constituição.¹⁶ Ou seja, a repressão aos conflitos sociais e às formas de contestação política foi normalizada pelas vias institucionais ou mantida como prática subterrânea, mas em todo caso deixou de depender de instrumentos de exceção. Por sua vez, nas situações de confrontação política que escaparam dos mecanismos normais de solução dos conflitos, a distinção entre medidas *de fato* e *de direito* se diluiu, gerando disputas em torno da legalidade.

Uma segunda hipótese diz respeito ao agente estabilizador da ordem, ou seja, a quem coube atuar em situações de crise para recompor a normalidade. Em seu estudo a respeito da interferência dos militares na política brasileira, Alfred Stepan sustenta que, a partir de 1946, as Forças Armadas assumiram o papel de poder moderador, isto é, de árbitro dos conflitos entre os poderes.¹⁷ A ideia de uma atuação moderadora presume uma posição de neutralidade e imparcialidade que não parece explicar o tipo de envolvimento dos militares com assuntos políticos durante a democracia de 1946. Também transmite a ideia de que somente em situações de crise os militares eram chamados a intervir no processo político. Na realidade, os militares agiam como atores políticos, mantinham interações constantes com partidos e parlamentares e eram considerados figuras relevantes e de destaque no mundo político. A frequência com que os militares davam entrevistas, faziam pronunciamentos e apareciam nos jornais serve como termômetro da inserção política que mantinham. Os representantes das Forças Armadas eram consultados a respeito de decisões políticas relevantes, entre outros motivos porque as classes militares serviam como fiadoras dos governos. O período também foi marcado por uma crescente politização dentro das próprias classes armadas, que apresentavam divisões internas

¹⁶ Por exemplo, embora a greve tenha sido reconhecida como um direito pela Constituição de 1946, o STF considerava válido o Decreto-Lei 9.070/1946 que proibia a greve e admitia sua criminalização prevista no Código Penal de 1940. As perseguições políticas contra comunistas também foram realizadas por órgãos especializados e muitas vezes foram validadas pelo sistema de justiça com respaldo da Lei 1.802, de 1953, que previa os crimes contra a ordem política e social. Mesmo conspirações armadas contra o governo, como as revoltas de Jacareacanga, em fevereiro de 1956, e de Aragarças, em dezembro de 1959, foram reprimidas sem recurso a medidas de exceção.

¹⁷ Stepan, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975. Segundo Stepan, no regime pós-1964, as Forças Armadas brasileiras teriam deixado a função moderadora, que as colocava como árbitros das crises políticas nacionais, para assumir uma função dirigente da política e da sociedade. Para uma crítica a essa formulação, ver Carvalho, José Murilo de. “Fortuna e Virtú no golpe de 1964”. In: *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

e disputas políticas e ideológicas entre grupos e entre as Forças. Portanto, os militares atuaram mais como jogadores efetivos do que como árbitros.

Mas mesmo que não seja em uma condição distanciada dos conflitos políticos, a interferência das Forças Armadas nas situações de conflito foi de fato um componente que caracterizou a resolução das crises sem ruptura. Essa atuação é retratada pela imagem de intervenções militares “cirúrgicas”, uma vez que o poder retornava imediatamente aos civis, permitindo uma continuidade na aplicação das regras democráticas e no funcionamento das instituições. Podemos considerar, portanto, que esse *modus operandi* das Forças Armadas ajuda a explicar o mecanismo de estabilização da ordem política durante o regime de 1946, mas é importante pontuar que as soluções para as crises não foram exclusivamente militares. Nesse sentido e considerando o peso da legalidade já mencionado, é necessário atentar para as formas de integração entre elites militares, políticas e jurídicas, uma vez que as respostas para as crises foram construídas a partir das instituições e envolveram a busca de legitimação pelo direito.

Por fim, uma terceira hipótese é que há uma alteração do foco de instabilidade política. Se podemos dizer que as crises políticas do período – em 1954, 1955 e 1961¹⁸ – aparecem como espécie de sucedâneo do constitucionalismo de sítio da Primeira República e evitaram o recurso a instrumentos de exceção, tal como ocorreu durante os anos Vargas (1930-1945), devemos reconhecer que há um deslocamento dos fatores de perturbação da ordem política e jurídica. Enquanto nos períodos anteriores eram as disputas entre oligarquias e os movimentos de insurgência que atuavam como fonte de desequilíbrio, as crises políticas pós-1946 passaram a girar em torno do funcionamento do presidencialismo, tendo em vista a sucessão presidencial, as disputas eleitorais e a relação entre os poderes. O pano de fundo das crises é, portanto, a democracia política estruturada pela ordem constitucional de 1946, envolvendo o exercício da cidadania política, do direito ao voto, a realização das eleições em condições de relativa liberdade e o crescimento da participação política. Também merece destaque a atuação dos poderes Legislativo e Executivo com suficiente autonomia, o que possibilitou o surgimento de conflitos entre eles. Diante desse quadro, o eixo de investigação da tese, para trabalhar o conjunto de questões e perguntas levantadas, está centrado no funcionamento do sistema presidencial e nas suas fontes de instabilidade dentro das regras democráticas estabelecidas pelo regime constitucional de 1946.

¹⁸ Para uma análise geral dessas crises, ver: Ferreira, Jorge. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Araújo Neves. (org.) *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. 3a edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

A relação entre presidencialismo e democracia na ordem constitucional de 1946

O sistema político vigente no período de 1946-1964 pode ser qualificado como presidencialismo de coalizão, nos termos em que conceituou Sérgio Abranches em referência à singularidade do arranjo institucional brasileiro, que combina a forma presidencial de governo com o sistema eleitoral proporcional, o multipartidarismo e a estrutura federativa. Para Abranches, devido à ausência de partidos fortes, essa combinação impõe a necessidade de o presidente se apoiar em grandes coalizões, que podem atuar como fator de instabilidade do governo.¹⁹ A Constituição de 1946 foi a primeira a estruturar o presidencialismo brasileiro nesses moldes. O sistema político passou a contar com a atuação de partidos de base nacional, representados de forma proporcional na Câmara dos Deputados, e com a realização de eleições pautadas pela garantia do voto secreto, pela expansão do eleitorado e pela atuação da justiça eleitoral.²⁰

Com essa configuração, o regime político praticado a partir de 1946 apresentava inúmeras diferenças em relação à experiência presidencialista até então. Como destaca Bolívar Lamounier, no período da Primeira República, os governos presidencialistas foram estáveis, mas marcados pelo traço oligárquico, que restringia a competição eleitoral a um conflito intra-elites definido pela chamada política dos governadores. De forma simplificada, as oligarquias estaduais ofereciam sustentação ao presidente eleito em troca de manter as hierarquias do poder local. Além disso, ao lado da participação política reduzida, o processo eleitoral era viciado por fraudes e por mecanismos de controle e de coação do eleitorado. As eleições também sofriam interferência do próprio presidente, que influenciava a indicação do seu sucessor, bem como de governadores e parlamentares. Em regra, havia um alinhamento entre presidente e Congresso, produzido por esses mecanismos de subordinação e de acomodação de interesses, o que evitava situações de impasse entre esses poderes e garantia, ao mesmo tempo, o predomínio do Executivo.²¹

A chamada Revolução de 1930 se opôs à organização política vigente na Primeira República e marcou a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Por um lado, ainda segundo Lamounier, houve uma ampliação do cargo presidencial, que passou a responder às novas

¹⁹ Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados* - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

²⁰ A respeito dessas mudanças, conferir: Bercovici, Gilberto. *Tentativa da instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964)*. In: Fonseca, Ricardo Marcelo; Seelaender; Airton Cerqueira Leite. (Org.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

²¹ Lamounier, Bolívar. *Brasil: rumo ao parlamentarismo?* In: Lamounier, Bolívar. *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

tarefas do Estado interventor, identificado com um projeto de modernização. Vargas se legitimou inicialmente pelos resultados substantivos oferecidos, por exemplo, com a política de industrialização e a regulação trabalhista, e depois pela sua própria liderança pessoal e carismática. Embora a justiça eleitoral tenha sido criada em 1932 e o Código Eleitoral promulgado em 1935, inserindo inovações que aperfeiçoaram o sistema representativo e as garantias do direito ao voto, os efeitos dessas mudanças não se fizeram sentir antes de 1945. Vargas se manteve no poder, primeiro à frente do governo provisório, depois via eleição indireta em 1934 e em seguida pelo golpe de 1937, que deu início ao Estado Novo. Por tudo isso Lamounier conclui que, até o final da Segunda Guerra Mundial, o presidencialismo brasileiro não tinha sido testado.

A ordem constitucional de 1946 foi estabelecida sob o desafio de conciliar democracia representativa e presidencialismo. Por um lado, a democracia representativa era aceita como um consenso diante do fim da Segunda Guerra Mundial e do Estado Novo, que traziam a repulsa contra regimes ditatoriais e totalitários. No entanto, a prática democrática expôs as dificuldades de se compatibilizar o exercício do sufrágio popular com a emergência de novos atores políticos e a expansão da participação política em um contexto de sociedade de massas. Mesmo dentro de uma concepção liberal restrita, a democracia projetada pelo regime constitucional de 1946 conviveu com tensões internas e limites, que foram disputados ao longo do período. Apesar da ampliação da cidadania política, uma parcela significativa da população continuou excluída da participação na escolha de seus representantes, já que o direito ao voto era negado aos analfabetos, nos termos do artigo 132, I, da Constituição. Também houve um estreitamento do pluralismo político e do multipartidarismo consagrados na Constituição de 1946 a partir da cassação de registro do Partido Comunista e dos mandatos de seus parlamentares, em 1947, sob o argumento de ser uma organização com orientação contrária ao regime democrático.²² De forma mais ampla, o argumento de proteção da democracia contra ameaças internas e externas justificou restrições a direitos e liberdades, sob influência dos discursos da Guerra Fria e do anticomunismo.²³

²² A cassação teve por fundamento a norma do artigo 141, §13 da Constituição de 1946, que dispunha: “É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

²³ Esses argumentos e discursos justificaram, por exemplo, a aprovação da lei de segurança de 1953, a Lei 1.802, que definia os crimes contra o Estado e sua ordem política e social. Segundo Raul Machado, em comentários à lei, o objetivo do diploma era proteger o Estado contra ações subversivas e extremistas que tentassem se aproveitar das franquias democráticas para atacar a ordem interna. Para isso, a lei impunha uma série de limites ao exercício de direitos e liberdades. O autor observa, ainda, a existência de inúmeras continuidades da nova lei em relação à Lei de Segurança Nacional editada por Vargas durante o Estado Novo (Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938), notando a reprodução da maior parte de seus dispositivos. Cf. Machado, Raul. *Dos crimes contra o Estado e a sua*

Por sua vez, o presidencialismo vinha caracterizado por um histórico de abusos e de hipertrofia do Poder Executivo. Com a reconstitucionalização em 1946, alguns defensores do presidencialismo afirmavam que os poderes do chefe do Executivo seriam amenizados e controlados pelos próprios componentes do sistema político. A representação proporcional e a multiplicidade de partidos políticos atuariam para diminuir o poder pessoal do presidente, uma vez que o governo passaria a depender de uma composição parlamentar para conduzir a sua plataforma política. Paralelamente, o direito ao voto secreto e o funcionamento da justiça eleitoral garantiriam a eleição de candidatos ao Congresso Nacional e aos governos dos Estados como produto da articulação dos partidos nacionais, e não por influência do presidente.²⁴ Esses fatores permitiriam, portanto, equilibrar o exercício do poder, ao mesmo tempo submetido a mecanismos mais fortes de responsabilização e a pontos de contato mais amplos entre os poderes Legislativo e Executivo.²⁵

No entanto, o período de 1946-1964 não contou com a estabilidade política e com o equilíbrio entre os poderes que os defensores do presidencialismo podem ter esperado ou previsto no primeiro momento. O regime presidencial enfrentou sucessivas crises políticas, muitas das quais envolveram saídas antecipadas de presidentes e interferências das Forças Armadas no processo político. De fato, entre os presidentes eleitos, somente dois, Eurico Gaspar Dutra e Juscelino Kubitschek, completaram seus mandatos sem intercorrências. As campanhas eleitorais, em especial para a presidência da República, foram marcadas por tensões e agitações políticas, e algumas foram protagonizadas por tentativas de alterar as regras do jogo, de impugnar os resultados e de impedir a posse dos candidatos eleitos.

Na medida em que as eleições e a relação entre os poderes se tornaram focos de instabilidade, as crises políticas colocaram em questão o sistema presidencial e alimentaram as reiteradas propostas de mudança do sistema de governo que foram apresentadas e discutidas pelo Poder Legislativo, com a defesa do parlamentarismo como alternativa. O debate sobre sistema de governo ocupou espaço central dentro das discussões constitucionais no regime de 1946, com implicações diretas sobre a relação entre os poderes Legislativo e Executivo e os

ordem política e social: lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953, comentários e legislação comparada. Rio de Janeiro: I.T.D.M, 1953.

²⁴ Esses argumentos estão presentes, por exemplo, em: Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. pp. 89-93.

²⁵ Neste aspecto, o sistema de freios e contrapesos seria aprimorado com o fortalecimento da função fiscalizadora do Poder Legislativo. Em 1950, foi aprovada a Lei 1.079, que definiu os crimes de responsabilidade e regulou o processo de impeachment contra o presidente da República e os ministros de Estado, e em 1952 passou a vigorar a Lei 1.579, que previu o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para fiscalizar as atividades do governo.

mecanismos adequados para a resolução de conflitos. Esse debate preparou o terreno para a adoção do parlamentarismo como saída para a crise política de agosto de 1961, provocada pela renúncia de Jânio Quadros.²⁶ Diante da renúncia, houve a ameaça de veto militar à posse do vice-presidente João Goulart, que foi contornada pela implantação do regime parlamentar, adotado como solução de compromisso para permitir o respeito à regra sucessória e a posse de João Goulart na presidência, mas com poderes reduzidos.

Esse panorama demonstra a relação entre as crises políticas e o debate sobre sistema de governo. Diante disso, o objetivo da tese é investigar de que modo a conjugação entre presidencialismo e democracia representativa se tornou um fator de instabilidade no regime de 1946 e quais mecanismos foram usados para a estabilização da ordem jurídica e política diante das conjunturas de crise. Buscamos compreender as dificuldades de funcionamento do sistema presidencial e a atuação dos mecanismos de freios e contrapesos em resposta aos conflitos políticos que, em última instância, levaram a situações de impasse entre os poderes Executivo e Legislativo. Também procuramos analisar o impacto das crises na divisão dos poderes e em que medida o sistema presidencial foi colocado em xeque, levando em conta as tentativas de adoção do parlamentarismo ao longo da década de 1950, que foram todas derrotadas, até a sua aprovação em caráter emergencial durante a crise de 1961.

O recorte temporal da pesquisa se estabeleceu em torno das crises presidenciais de 1954 e 1955, suas causas e desdobramentos, tendo como marco inicial o governo de Getúlio Vargas (1951-1954). A delimitação teve o objetivo de concentrar a análise na primeira conjuntura que, após a transição política e a promulgação da Constituição de 1946, testou o sistema presidencial em sua relação com a democracia.²⁷ Ainda que a alternativa parlamentar estivesse presente desde a Constituinte, pode-se considerar que o governo de Getúlio Vargas colocou à prova o presidencialismo na prática. Após o governo de Eurico Gaspar Dutra ter transcorrido em relativa harmonia entre os poderes, em grande medida graças ao Acordo Interpartidário que garantiu o apoio dos três maiores partidos, a volta de Vargas ao poder foi marcada por tensões, desde a sua candidatura até a sua vitória nas urnas, que chegou a ser questionada juridicamente. Uma característica da campanha de Vargas foi a sua base de sustentação, que não buscou se estruturar pelo apoio de partidos, mas por meio do apelo direto ao povo e à imagem de uma

²⁶ A esse respeito, ver: Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas IUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. p. 50.

²⁷ Deixamos de fora a análise da crise de 1961 porque consideramos que ela foi deflagrada em uma conjuntura política diversa e respondeu a outros fatores. De todo modo, os debates e encaminhamentos nas crises de 1954 e 1955 ajudam a compreender o desfecho da crise de 1961, que permanece, portanto, no horizonte da pesquisa.

candidatura suprapartidária. Essa postura, transportada para o exercício do mandato presidencial, criava fissuras entre a legitimação popular do cargo e a necessidade de apoio do Congresso para aprovação das políticas do governo. O governo de Vargas em si foi pautado por tentativas de conciliação diante do difícil alinhamento com os partidos e o Congresso. Mas a posição ambígua de Vargas diante do Congresso alimentou a insatisfação de parlamentares que criticavam a situação de desprestígio do Poder Legislativo e o predomínio do Executivo sobre a agenda legislativa.

O desgaste político do presidente aumentou com as articulações entre a oposição (em especial do campo udenista) e setores militares e com as crescentes denúncias de corrupção contra o governo. Dois ministros de Estado e o próprio presidente foram alvo de pedidos de abertura de processos de impeachment. Esses pedidos foram negados, sendo que, no caso de Vargas, a votação contra a abertura do processo aconteceu em junho de 1954 e, pouco depois, em agosto, as pressões militares e parlamentares pela renúncia do presidente tornaram insustentável a sua permanência e terminaram com o seu suicídio. Segundo Maria Celina Soares D'Araújo, a rejeição do impeachment indica que o presidente, se não contava com apoio sólido, também não sofria uma oposição coesa o suficiente no Congresso. Além disso, os parlamentares teriam preferido não assumir responsabilidade direta, mas transferir aos militares a tarefa de retirar Vargas do poder.²⁸

O governo de Café Filho, vice-presidente de Vargas que assumiu o poder após o suicídio, também se caracterizou por uma escalada de tensões entre forças políticas e militares e terminou com a crise de novembro de 1955, na qual foram afastados dois ocupantes da presidência da República: o então presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, e o próprio Café Filho. A sucessão presidencial ocorrida em outubro de 1955 esteve no centro das tensões e da crise em si. Depois de tentativas de adiamento das eleições, de lançamento de uma candidatura única de conciliação nacional e de alteração das regras eleitorais, e diante do prognóstico de vitória da chapa PSD-PTB de Juscelino Kubitschek e João Goulart, vistos como herdeiros políticos de Vargas, ganhou força o discurso contra a aceitação do resultado e contra a posse dos eleitos.

No mês de novembro, sob o argumento de evitar uma intervenção no processo político e de assegurar o respeito à vontade popular expressa nas urnas, o movimento militar liderado pelo general Henrique Teixeira Lott retirou do cargo o presidente em exercício Carlos Luz e depois impediu que Café Filho voltasse da sua licença médica para reassumir a presidência. O

²⁸ D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2a edição. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1992. p. 141 e 40.

afastamento dos presidentes foi legitimado pelo Congresso Nacional, que aprovou a declaração de impedimento dos dois, com base no artigo 79, § 1 da Constituição. Segundo a justificativa da maioria parlamentar, o impedimento seria um mecanismo mais amplo que o impeachment e que autorizava o Poder Legislativo a afastar presidentes que demonstrassem incompatibilidade com o cargo. A crise envolveu, ainda, a decretação de estado de sítio no final de novembro, aprovada pelo Congresso a pedido do governo do então presidente Nereu Ramos – vice-presidente do Senado e substituto legal na ordem sucessória. O estado de sítio foi criticado como uma manobra para obstar a apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de duas ações constitucionais impetradas por Café Filho que questionavam a legalidade dos atos do Poder Legislativo. De fato, o STF suspendeu o julgamento em razão da vigência do estado de sítio, de modo que a discussão do mérito da ação ficou prejudicada.

Os episódios de 1954 e 1955 se qualificam como crises presidenciais, conforme os critérios definidos por Pérez-Liñán. Segundo o autor, as crises presidenciais se configuram nos casos de conflitos extremos entre os poderes Executivo e Legislativo, “quando um dos poderes desconhece as prerrogativas do outro ou desafia sua autoridade legal”²⁹. Incluem tanto as hipóteses em que o Poder Executivo ameaça dissolver ou suspender o funcionamento do Poder Legislativo, como aquelas em que o Poder Legislativo é que ameaça o presidente de destituição, seja por impeachment, por declaração de incapacidade ou por renúncia forçada. Também inclui os casos em que um dos poderes tenta ou legitima uma intervenção militar contra o outro.

As crises políticas do período pós-1946, incluindo as de 1954 e 1955 que serão analisadas nesta tese, caracterizaram-se como ações do Congresso com respaldo militar, ou ações militares legitimadas pelo Congresso, contra o presidente. Embora as análises do presidencialismo critiquem a hipertrofia ou o predomínio do presidente sobre o Congresso, esses contextos de crise no Brasil revelaram uma perda de controle do Executivo sobre os parlamentares. Se, por um lado, a política nacional, incluindo a pauta legislativa, seguia sob forte comando do Poder Executivo, as situações extremadas de conflitos entre os poderes deslocaram a correlação de forças, sugerindo uma posição de ascendência do Poder Legislativo. No entanto, a capacidade de o Congresso remover ou substituir presidentes dependia do apoio militar (ou ocorreu a reboque de uma interferência militar), e não se realizou por meio do instrumento previsto para afastar chefes do Executivo no regime presidencial – o impeachment.

Diante desse quadro, o desenlace das crises envolveu disputas em torno da legalidade e dos meios cabíveis para solução de conflitos entre poderes no sistema presidencial. O objetivo

²⁹ Pérez-Liñán, Aníbal S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, October 2003. p. 151.

de enquadrar os afastamentos presidenciais dentro dos marcos legais e, portanto, sem ruptura institucional, esteve presente nas duas intervenções do Congresso, ainda que, em 1954, o suicídio de Vargas tenha se antecipado ao resultado esperado, que era a sua renúncia ou deposição. Levando em conta que as crises sem ruptura podem ter legados contraditórios, buscamos analisar esses eventos sob a perspectiva da história constitucional, com o intuito de refletir sobre as suas causas e consequências para o regime de 1946. Dentro desse propósito, as ferramentas metodológicas e analíticas da pesquisa são pensadas a partir de uma aproximação entre história política e história constitucional.

Apontamentos teóricos e metodológicos: história política e história constitucional

Nossa proposta de diálogo entre história política e história constitucional requer algumas precisões. A primeira delas é situar essa área da historiografia dentro da chamada “nova história política”, fruto do movimento de renovação do campo que cresceu a partir do fim da década de 1980, especialmente na França.³⁰ Esse movimento pretendeu revitalizar a história política e destacar a sua relevância para o estudo do passado, com marcos distintos daqueles que teriam caracterizado a abordagem da história política no século XIX. Essa “velha” história política, identificada como crônica dos acontecimentos (a chamada história *événementielle*), foi amplamente criticada por reduzir a narrativa histórica ao aspecto factual, com acentuado tom biográfico e considerando os episódios a partir de uma perspectiva individualista e, por isso, superficial.

A história política também foi associada a um caráter elitista, ao privilegiar os grandes eventos e grandes personagens na reconstrução do passado, não raro visando a objetivos políticos de legitimar determinadas tradições ou identidades nacionais. As críticas à história política se dirigiam, portanto, à sua narrativa tradicional e linear dos acontecimentos; ao seu objeto reduzido, que excluía outras atividades humanas, para além da política, e outros personagens, que não as elites; à sua temporalidade curta; e aos usos políticos e retóricos do passado que tendiam a uma história oficial. Diante disso, a história política passou por um longo período de descrédito, no qual se destacaram pesquisas históricas sobre aspectos econômicos, sociais, culturais, psicológicos.

³⁰ A respeito desse processo de revitalização da história política, ver o texto: Rémond, René. Uma história presente. In: Rémond, René (Org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. pp. 13-36.

A retomada da história política partiu do reconhecimento de que o estudo dos eventos não podia ser desprezado pela análise histórica para a compreensão do todo social. O desgaste das análises estruturais e uma série de fatores externos, como a experiência das guerras, a dinâmica das relações internacionais e a expansão das atribuições do Estado, serviram de motor para as reflexões críticas internas à historiografia, que voltaram a afirmar a autonomia do fenômeno político. Nesse sentido, segundo René Remond, o processo de legitimação e de revitalização do campo não foi produto de uma “alternância de modas”, mas de “uma nova etapa no desenvolvimento da reflexão que a história faz sobre si mesma”³¹. As pesquisas produzidas a partir dessa perspectiva não se enquadram no modelo dominante de história política produzida no século XIX. Embora recuperando a contribuição de autores do período, contra simplificações que enviesavam a leitura de suas obras e pensamentos, o campo da história política foi renovado com abordagens distintas sobre temas tradicionais, como partidos e eleições, e novos objetos e problemas, como a mídia e a análise de discursos. Também se abriu a possibilidade de estudos quantitativos no âmbito da história política, a partir dos dados eleitorais e partidários, por exemplo.³²

A nova história política se assume, assim, como um campo mais complexo e mais plural. As pesquisas incorporam um caráter interdisciplinar, na medida em que se baseiam no contato entre diferentes disciplinas e estudiosos com distintas formações, inclusive no campo do direito. A partir desses novos aportes, é possível pensar nas interfaces entre história política e história constitucional, a começar pela centralidade da constituição nos processos políticos contemporâneos, como explica Cristiano Paixão:

A partir do século XX, a história jurídica está indissolivelmente ligada à história constitucional. Mas isso vale também para a política: as constituições (e suas transformações e apropriações) são chaves de compreensão dos processos políticos na contemporaneidade.³³

Ao mesmo tempo, os estudos em história política não se limitam ao tempo curto das narrativas palacianas, mas consideram a “pluralidade de ritmos” que se entrecruzam na história, como afirmou René Remond. O autor exemplifica como essas camadas temporais se conjugam: enquanto as crises e as eleições são fatos que se sucedem em ritmo rápido, elas também se relacionam com outros elementos da realidade que se inscrevem na média duração, como a continuidade do regime e a existência dos partidos políticos, ou na longa duração, como as

³¹ Rémond, René. Uma história presente. (...), 2003. p. 22.

³² Ferreira, Marieta de Moraes. Apresentação. In: Rémond, René (Org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. pp. 6-7.

³³ Paixão, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, XLIII (2014), p. 415-458.

ideologias e as formações políticas.³⁴ Da mesma forma, no campo do direito, também podemos relacionar fatos, como julgamentos ou reformas legislativas, com a permanência dos regimes constitucionais e com os traços da cultura jurídica.

Mas o “retorno para o político” também envolveu uma tomada de posição teórica e filosófica com base nas reflexões produzidas no âmbito da chamada “Escola francesa do político”, que remonta aos trabalhos de François Furet e Claude Lefort.³⁵ Particularmente, o pensamento de Lefort se apoia em uma distinção central, que toma como objeto, não a política, entendida como um subsistema social, mas sim o que ele denomina “o político”, abarcando a totalidade do social.³⁶ Sob a influência de Maquiavel, Lefort entende que o político se relaciona ao modo de instituição de cada tipo de sociedade e transcende, por isso, o domínio da atividade política estrita. Discípulo de Lefort e representante contemporâneo da “Escola francesa do político”, Pierre Rosanvallon reforça a distinção³⁷:

Referir-se ao “político” ao invés de à “política” significa falar de poder e direito, estado e nação, igualdade e justiça, identidade e diferença, cidadania e civilidade – em suma, de tudo que constitui a vida política para além do campo imediato da competição partidária pelo poder político, da atuação cotidiana do governo, e do funcionamento ordinário das instituições.³⁸

Há portanto, uma mudança de perspectiva analítica diante do objeto. Assim como Lefort, Rosanvallon busca aproximar a análise histórica da filosofia política. A revitalização da filosofia política foi assumida como uma empreitada teórica por Lefort, que se propôs a pensar categorias centrais da modernidade, como a questão da democracia, da liberdade e da revolução.³⁹ Mas a reflexão sobre esses temas não poderia se desenvolver em termos abstratos, antes deveria se basear em estudos fenomenológicos, ou seja, em dados da experiência. Daí a centralidade da história no pensamento de Lefort. Rosanvallon segue a mesma linha ao conceber o que ele chama de história filosófica ou conceitual do político, que busca conjugar

³⁴ Rémond, René. Uma história presente. (...), 2003. p. 34.

³⁵ Para uma genealogia da Escola Francesa do Político, com ênfase do pensamento de Rosanvallon, ver: Lynch, Christian Edward Cyril. A democracia como problema – Pierre Rosanvallon e a Escola Francesa do Político. In: Rosanvallon, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010.

³⁶ Lefort, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

³⁷ No mesmo sentido Rosanvallon trabalha a definição do político não como compartimento do sistema social como um todo, mas como um conjunto de procedimentos que institui o social. O político e o social são, portanto, indissociáveis. Cf. Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. Edited by Samuel Moyn. New York, Columbia University Press, 2006. E-book. p. 129.

³⁸ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 82.

³⁹ Lefort, Claude. *Pensando o político* (...), 1991. O primeiro ensaio do livro se inicia com esse compromisso teórico assumido pelo autor: “Meu propósito aqui é encorajar e contribuir para a revitalização da filosofia política”.

ou mesmo fundir história e teoria política.⁴⁰ Segundo o autor, trata-se de uma história filosófica “porque é a partir de conceitos que organizam as auto-representações da sociedade – tais como igualdade, soberania, democracia, etc. – que a inteligibilidade da vida social e suas mudanças se torna possível”⁴¹.

A história do político não se limita a narrar e a explicar o funcionamento das instituições, as interações entre os atores políticos, os mecanismos de tomada de decisões, seus ritos e procedimentos. Busca também trabalhar as representações simbólicas e o sistema de referências por trás das práticas e discursos, e por isso se abre a interferências da história das mentalidades, da história cultural e social. Utiliza, assim, uma pluralidade de fontes para compor seu material empírico que serve de objeto para a reflexão teórica ou filosófica. É importante reforçar o vínculo da teoria em relação à história porque isso implica uma postura metodológica que não só abandona o raciocínio puramente abstrato, mas também recusa uma interpretação normativa do passado. Não interessa opor as práticas às normas, mas antes considerar quais eram as percepções da sociedade em torno das opções e modelos políticos e jurídicos, e como essas percepções se conformaram e se transformaram.

É nesse sentido que Rosanvallon trabalha a ideia de democracia, que não deve ser tratada como um conceito fechado ou como uma concepção normativa: “note-se que não é simplesmente uma questão de dizer que a democracia tem uma história. Mais radicalmente, deve-se perceber que a democracia é uma história”⁴². A democracia moderna surgiu como uma forma de instituição da ordem política em sociedades nas quais as condições da vida em comum já não eram pré-determinadas mediante o recurso à tradição ou à autoridade. Partindo dessa origem, e por mais que o ideal democrático tenha se tornado praticamente um consenso, não há um conteúdo fixo que determine o que é a democracia, uma vez que a sua própria essência e sentidos são colocados em debate. A indeterminação e a ambiguidade são traços constitutivos da democracia, e por isso a sua história não pode ser reduzida a uma história de frustrações – “não é simplesmente a [história] de uma experiência bloqueada ou uma utopia traída”, prossegue Rosanvallon⁴³. Nesse sentido, se a democracia nunca foi “senão uma solução problemática para a instituição de uma comunidade de seres livres”⁴⁴, faz sentido compreendê-la a partir de seus movimentos e, mais especificamente, de seus problemas.

⁴⁰ O autor afirma que seu propósito é “sanar a divisão entre teoria política e história política, de modo a chegar a um ponto em que as duas propostas se fundem.” Cf. Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 136.

⁴¹ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 136.

⁴² Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 86.

⁴³ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 63.

⁴⁴ *Idem, ibidem*.

Para Rosanvallon, o político só pode ser decifrado nas condições em que é testado na prática. A falta de concretização – manifestada na forma de fraturas, tensões e limites – que tem caracterizado a democracia, também ajuda a compreendê-la. A vida democrática não pode ser medida a partir da sua distância a “algum modelo ideal preexistente”, mas pela análise dos problemas que são colocados.⁴⁵ Ou ainda, segundo Rosanvallon, “a exploração de seus abismos continua sendo uma maneira privilegiada de entender a democracia”⁴⁶. É nesse sentido que o autor se engaja em investigar as antinomias, os limites e os desapontamentos democráticos.

Podemos expandir as considerações de Rosanvallon para pensar as conexões entre história constitucional e história política, ou pensar a história constitucional a partir da história política.⁴⁷ Há uma relação estreita entre democracia e constitucionalismo. As constituições modernas se caracterizam como documentos escritos que, ao mesmo tempo, estabelecem as opções políticas fundamentais de uma comunidade e fixam as bases para a produção do direito válido. A história constitucional é a história da constituição e do constitucionalismo em períodos democráticos ou autoritários. Assim como a história da democracia não deve ser entendida como uma história de fracasso diante de uma projeção idealizada do que é a democracia, as constituições também não podem ser analisadas historicamente a partir do paradigma da “efetividade”⁴⁸. Um conceito ontológico de constituição que seja usado para interpretar a história por meio de uma oposição entre “real” e “ideal” desconsidera o fato de que as constituições são normas de textura aberta que buscam vincular o futuro e só se realizam na medida em que são interpretadas.⁴⁹ O significado de um projeto constitucional também está constantemente em disputa.

A história constitucional de períodos autoritários pode revelar os usos do aparato constitucional, seja para legitimar ou institucionalizar projetos centralizadores do poder e estruturas autoritárias. Em contextos de democracia, a história constitucional interage com a história política para explorar os processos de construção e o funcionamento de regimes políticos e jurídicos que acolhem o pluralismo (mesmo que limitado) e a imprevisibilidade do

⁴⁵ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 103.

⁴⁶ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 114.

⁴⁷ Para uma aproximação entre o pensamento de Rosanvallon e a história constitucional, ver: Novak, William J. *Constitutional Theology; The Revival of Whig History in American Public Law*, 2010 *Mich. St. L. Rev.* 623, 662 (2010). Para uma sistematização das formas de fazer pesquisa no campo da história constitucional, ver: Koerner, Andrei. Sobre a história constitucional. In: *Estudos Históricos*. Vol. 29, n. 58. Rio de Janeiro, mai/ago 2016.

⁴⁸ Sobre os problemas de uma leitura histórica a partir do paradigma da inefetividade constitucional, ver: Lynch, Christian Edward Cyril; Mendonça, José Vicente Santos de Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.974-1007.

⁴⁹ A esse respeito ver a classificação ontológica das constituições proposta por Loewenstein. Cf. Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª Ed. Tradução Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona : Editorial Ariel, 1976.

jogo democrático. Uma vez que cabe à constituição prever a forma de organização política, o escopo de atuação do Estado e os mecanismos de relação entre os poderes, os processos políticos são também processos de aplicação ou de concretização constitucional.

Por fim, a história constitucional de períodos democráticos também tem como objetos privilegiados os momentos de tensão e de fissura. A manifestação de crises políticas é uma ocorrência comum em regimes democráticos, que se caracterizam pela indeterminação e se pautam pelo pluralismo de ideias e por discordâncias em torno das bases do exercício do poder. Acolhemos aqui a conceituação de Claude Lefort sobre a democracia como regime baseado no reconhecimento da legitimidade do conflito, uma vez que incorpora a noção do poder como um lugar vazio.⁵⁰ Mas embora os conflitos políticos sejam constitutivos do jogo democrático, eles podem se tornar um fator de desestabilização do sistema político, na medida em que se exacerbam em contextos de crise. Particularmente, nas hipóteses em que os conflitos não podem ser resolvidos pelos meios ordinários, a própria função da constituição pode ser colocada à prova, levando a uma situação de crise constitucional.⁵¹

Chegando ou não a esse quadro mais grave, os momentos de crise testam a atuação das instituições e dos atores políticos e jurídicos. De acordo com a genealogia do conceito desenvolvida por Koselleck, a semântica da crise – desde a sua origem grega, ligada ao léxico médico em referência à fase crítica de uma doença, até a sua aproximação à ideia de juízo ou de julgamento final pela teologia cristã – envolve uma dimensão temporal. Implica, nesse sentido, uma aceleração do tempo que pressiona por uma decisão.⁵² Na história política e constitucional, os contextos de crise ampliam o campo de deliberação dentro do qual as instituições e atores se movimentam na busca por alternativas para equacionar o impasse colocado. O desenlace dos conflitos pode ou não ativar mecanismos de exceção, mas, em todo caso, impacta as relações entre direito e política ao abrir uma margem de experimentação e de exploração.⁵³

⁵⁰ Lefort, Claude. *Pensando o político* (...), 1991.

⁵¹ Há uma ampla literatura no campo jurídico a respeito do conceito e da tipologia de crises constitucionais, especialmente no contexto norte-americano. Em regra, os autores coincidem no entendimento de que as crises constitucionais se configuram quando os conflitos políticos não são resolvidos pelos meios normais, colocando em xeque o funcionamento do desenho constitucional. A esse respeito, ver: Whittington, Keith E. *Yet Another Constitutional Crisis?*, 43 *Wm. & Mary L. Rev.* 2093 (2002). Levinson, Sanford; Balkin, Jack M. *Constitutional Crisis*. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 157: 707. 2009. Para uma análise crítica sobre esse debate a respeito de crises constitucionais, ver: Ristoph, Alice G. *Is Law? Constitutional crisis and existential anxiety*. *Constitutional Commentary* Vol. 25:431. 2009.

⁵² Koselleck, Reinhart. *Crisis*. Translation by Michaela W. Richter. *Journal of the History of Ideas*, Volume 67, Number 2, April 2006, pp. 357-400.

⁵³ Essas ideias estão melhor desenvolvidas em: Paixão, Cristiano; Carvalho, Claudia Paiva. *O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República*. In: Wehling, Arno; Siqueira,

O estudo das crises também impõe uma consideração ampliada sobre as condições de vigência e de estabilidade da ordem constitucional. As constituições buscam estabelecer formas políticas estáveis e nascem, portanto, com uma expectativa de duração no tempo. A interrupção da vida de uma constituição não se reduz a um episódio que realiza um corte temporal, mas se insere em um processo envolvendo variáveis externas (como os conflitos de poder e de interesses) e internas (como os horizontes compartilhados e as disputas de sentidos do projeto constitucional). Como indica Rosanvallon, a narrativa de crises ministeriais não é capaz de explicar a instabilidade estrutural de um regime.⁵⁴ Por sua vez, as crises também não podem ser explicadas sem referência ao contexto mais amplo das dinâmicas institucionais e das formações jurídicas e políticas em que se produzem os discursos e práticas.

Essas perspectivas da história política (ou história do político) nos ajudam a organizar a forma de pensar e trabalhar o objeto da pesquisa. Em uma primeira frente, destacamos a relevância de estudar as instituições e os atores políticos e jurídicos para compreender a história constitucional do período pós-1946. É a partir dessas dinâmicas concretas que houve atribuição de sentido à Constituição de 1946, que não pode ser compreendida enquanto texto dissociado do seu contexto de aplicação, mas sim como um documento – jurídico e político – que só tem significado na medida em que é interpretado e disputado. Nesse sentido, como afirma Airton Seelaender, a história constitucional cuida não apenas do texto constitucional, mas da sua vinculação à “estrutura social, ao quadro institucional, ao ambiente cultural e às circunstâncias políticas do passado”⁵⁵. Também buscamos depreender, a partir das práticas e dos discursos, como eram compreendidos conceitos-chave, como democracia e legalidade, que indicam como a sociedade se representava e se organizava política e juridicamente.

Em outra frente, tomamos o caminho de entender a democracia como uma solução sempre precária e contingente. Ou pensar a democracia *a partir* de seus problemas. Nesse sentido, buscamos analisar como o presidencialismo passou a ser percebido pelos atores, ou percebido de forma mais acentuada, como um problema para a democracia no período pós-1946. Interessa particularmente entender como os debates e os desafios práticos relacionados ao sistema de governo afetaram as relações entre constituição e democracia. Neste ponto, tomamos certa distância em relação a abordagens institucionalistas da ciência política que recorrem à análise dos fatos históricos com o objetivo de avaliar o funcionamento do desenho

Gustavo; Barbosa, Samuel. *História do Direito: entre rupturas, crises e discontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

⁵⁴ Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. (...), 2006. p. 90.

⁵⁵ Seelaender, Airton L. C. L. História constitucional brasileira. In: Tavares, André R.; Dimoulis, Dimitri; Rothenburg, Walter C. (Org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 170.

institucional e possuem um olhar prescritivo no sentido de indicar, por exemplo, o sistema de governo que seria superior ou mais exitoso.⁵⁶ Não nos interessa julgar o presidencialismo de modo geral, nem o presidencialismo de 1946, mas compreendê-lo a partir de suas implicações para a experiência democrática do período. Por fim, seguindo com Rosanvallon, elegemos como objeto central de análise os momentos de crises que, apresentadas como situações-limite, podem revelar comportamentos e concepções que são relevantes para explicar o regime político-jurídico de 1946 também em tempos de normalidade institucional.

A partir dessas bases teóricas e metodológicas passamos a explicar a seleção das fontes da pesquisa e a estrutura do trabalho.

Seleção das fontes da pesquisa e estrutura da tese

A pesquisa foi desenvolvida com base na metodologia de análise documental⁵⁷ e trabalha com fontes primárias, tanto institucionais como não-institucionais. Entre os arquivos institucionais, uma fonte central foram os debates parlamentares, consultados por meio do acesso aos diários – *Diário do Congresso Nacional*, *Diário da Câmara dos Deputados* e *Diário do Senado Federal*. Analisamos os pronunciamentos a respeito do sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, bem como os debates de todas as proposições legislativas que tiveram como objeto a adoção do parlamentarismo ao longo da década de 1950. Também examinamos a discussão legislativa sobre as medidas que foram tentadas ou adotadas pelo Congresso contra os presidentes no poder, incluindo a deliberação sobre o pedido de impeachment contra Getúlio Vargas, em junho de 1954, os embates relacionados à crise final do seu governo, em agosto de 1954, e a aprovação dos impedimentos presidenciais no mês de novembro de 1955, depois da ação militar que afastou Carlos Luz do cargo. Ainda em fontes institucionais, consultamos documentos relacionados aos governos de Getúlio Vargas e de Café Filho, tais como discursos e mensagens presidenciais. Alguns arquivos judiciais do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral também foram analisados, especialmente decisões relacionadas às eleições presidenciais de 1950 e 1955 e à judicialização do caso do impedimento de Café Filho, por meio de duas ações constitucionais por ele impetradas.

Buscamos combinar a análise dessas fontes oficiais com outras fontes primárias não produzidas no âmbito dos órgãos do Estado. Destacamos três fontes auxiliares, que foram

⁵⁶ Um exemplo nesse sentido são os textos reunidos em: Lamounier, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

⁵⁷ Cellard, A. A análise documental. In: Poupart, J. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Editora Vozes: Petrópolis, 2012.

empregadas de forma complementar e para situar melhor o contexto social, jurídico e político: fontes doutrinárias, da imprensa e arquivos pessoais. As doutrinas foram selecionadas a partir de consulta especialmente em periódicos na área do direito com critérios de busca orientados para temas relacionados ao presidencialismo, incluindo os debates sobre sistema de governo, eleições e relações entre os poderes. Por sua vez, as fontes da imprensa foram utilizadas de forma mais direcionada para a análise das repercussões dos principais episódios envolvidos nas crises de 1954 e 1955. Para isso, consultamos quatro jornais, todos com sede no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, que perfilhavam diferentes orientações político-ideológicas: o *Correio da Manhã*, a *Tribuna da Imprensa*, o *Última Hora* e a *Imprensa Popular*.⁵⁸ Por fim, utilizamos arquivos pessoais, incluindo cartas, informes, ofícios, entre outros documentos pertencentes principalmente aos acervos de Getúlio Vargas e de Café Filho no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV).

A tese está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo discute como o presidencialismo foi estruturado na Constituição de 1946, tendo em vista o objetivo de restauração da democracia representativa, após a experiência de hipertrofia e de abusos do Poder Executivo no Estado Novo. Buscamos identificar as razões que levaram os constituintes a optar por um presidencialismo “mitigado” ou “atenuado”, nos moldes da Constituição de 1934, rejeitando a alternativa parlamentarista. Além dos debates constituintes, analisamos a discussão da primeira emenda constitucional apresentada pelo deputado Raul Pilla, propondo a adoção do sistema parlamentar, que foi votada no governo de Getúlio Vargas. O objetivo é entender as posições, argumentos e estratégias dos parlamentares, além de refletir sobre as implicações do debate sobre sistema de governo na conformação de perspectivas para a democracia e o constitucionalismo no Brasil, levando em conta também a produção doutrinária sobre o tema no período.

O segundo capítulo aborda o governo Getúlio Vargas (1951-1954), com foco nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, a fim de problematizar como o sistema presidencial se conjugou ao regime democrático em um contexto de crescente instabilidade

⁵⁸ O *Correio da Manhã* se apresentava como um jornal independente e de postura legalista, mas também defendia a bandeira do anticomunismo. Fez campanha contra Vargas em 1954, mas se opôs às interferências na sucessão presidencial de 1955 e apoiou o contragolpe ou golpe preventivo de novembro. A *Tribuna da Imprensa* foi ferrenho opositor de Vargas e fez campanha ativa contra a realização das eleições de 1955, contra a posse dos candidatos eleitos e contra o movimento militar de 11 de novembro. O jornal tinha aproximação com a UDN e se vinculava diretamente ao deputado e jornalista Carlos Lacerda. Já o *Última Hora* foi fundado com objetivo de prestar apoio a Vargas sob a liderança de Samuel Wainer, que mantinha ligações pessoais e próximas ao presidente. O jornal se manteve fiel à política getulista e fez oposição ao presidente Café Filho. Por fim, a *Imprensa Popular* era o órgão de imprensa do Partido Comunista que fez oposição ao governo Vargas mas, depois do suicídio do presidente, aproximou-se das linhas políticas do trabalhismo e do nacionalismo. O jornal também apoiou o respeito aos resultados eleitorais em 1955 e o movimento militar que afastou Carlos Luz.

política. Buscamos explorar, em um primeiro momento, as tensões em torno da eleição de Vargas e das suas relações com os partidos e o Congresso. O apelo direto ao povo e às classes trabalhadoras, de um lado, e a tentativa de uma política conciliatória que garantisse apoio congressional, de outro lado, são elementos centrais para compreender as ambiguidades do governo e o tratamento dos conflitos políticos. Depois analisamos a tentativa de impeachment contra Vargas, levando em conta como os atores políticos e a doutrina jurídica compreendiam o instituto da responsabilidade política como mecanismo de controle do presidente pelo Congresso. Por fim, analisamos a crise final do governo Vargas, alimentada por denúncias de escândalos e corrupção e que culminou nos acontecimentos do mês de agosto. A partir da articulação entre oposição parlamentar, principalmente udenista, imprensa e setores militares, cresceram as pressões pelo afastamento de Vargas do poder. Interessa compreender neste ponto, como as respostas para a crise foram disputadas e confrontadas com a legalidade constitucional.

O terceiro e último capítulo se dedica à análise da crise de novembro de 1955, seus antecedentes e desdobramentos. Com o suicídio de Vargas, Café Filho assumiu o governo sem uma ruptura da ordem jurídica, mas sofreu os reflexos da crise de agosto de 1954. Diante disso, buscamos analisar as estratégias adotadas pelo governo Café Filho e as propostas de reforma institucional conectadas ao funcionamento do sistema de governo. As tensões e as ameaças ao processo eleitoral de 1955 servem como pano de fundo para a compreensão da crise deflagrada pelo afastamento do presidente em exercício Carlos Luz, em novembro. O movimento militar que afastou Carlos Luz foi liderado pelo general Henrique Teixeira Lott, que se colocava em defesa da vontade popular expressa nas urnas. Para legalizar a medida, o Congresso aprovou uma declaração de impedimento, depois estendida ao presidente Café Filho, quando tentou retornar ao exercício do cargo. Os episódios provocaram uma disputa em torno da legalidade, que envolveu as forças políticas representadas na arena parlamentar e o debate judicial do caso Café Filho, levado a julgamento do STF. Ao lado dessa disputa, que diluiu as fronteiras entre poder de fato e poder de direito, analisamos em que medida o sistema presidencial e o regime constitucional de 1946 foram colocados em questão, a partir de medidas e debates suscitados no governo Juscelino Kubitschek. Buscamos, ao final, refletir sobre a vinculação dos impasses institucionais à dinâmica do sistema presidencial ou à dinâmica do próprio jogo democrático.

CAPÍTULO 1 – O PRESIDENCIALISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A ALTERNATIVA PARLAMENTARISTA: SISTEMA DE GOVERNO, DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO

A opção pelo regime presidencialista expressa na Constituição de 1946 significou uma continuidade da tradição política e jurídica seguida no Brasil desde a proclamação da República, mas também envolveu uma série de debates e de ajustes que buscavam se contrapor, de forma mais imediata, à concentração de poderes no Estado Novo e, de forma mais ampla, às disfunções do presidencialismo no período republicano. Não houve unanimidade, no entanto, em se manter o sistema presidencial. Já durante os trabalhos constituintes, o deputado Raul Pilla, líder do Partido Libertador (PL), apresentou proposta de mudança do sistema de governo e de adoção do parlamentarismo. A proposta não recebeu adesão suficiente, mas abriu uma frente de discussão sobre o mecanismo constitucional de governo que se estendeu por toda a década de 1950.

Uma questão que era levantada à época diz respeito à relevância da escolha entre presidencialismo ou parlamentarismo para o funcionamento do regime democrático. Diversos atores políticos afirmavam que a discussão sobre sistema de governo tinha pouca relevância ou utilidade porque não seria capaz de produzir mudanças significativas na prática e desviava o foco dos problemas sociais e econômicos que de fato afligiam o país e exigiam solução.⁵⁹ De maneira geral, a defesa da reforma do sistema de governo vem acompanhada do reconhecimento de que ela não pode ser tratada como uma panaceia contra todos os males. Mas destaca a centralidade do papel das instituições para o desenho da democracia. Os sistemas de governo, na sua variedade de tipos, para além das fórmulas puras do parlamentarismo e presidencialismo, determinam as relações e o grau de dependência entre os poderes Executivo e Legislativo, e assim o modo como os governos se constituem e operam.⁶⁰

Mais especificamente, a configuração do sistema de governo prevê como os órgãos do executivo e do legislativo se legitimam enquanto instâncias de representação política e como devem cooperar, na produção normativa ou na condução do governo, e se controlar

⁵⁹ Esse é o argumento, por exemplo, do deputado udenista Afonso Arinos, no debate travado com Raul Pilla por ocasião da discussão da emenda constitucional n. 4, de 1949. Arinos afirmava que os sistemas de governo não influenciavam “no drama do mundo atual” e que a definição do regime político seria um problema superado por questões mais prementes relacionadas à propriedade, ao mundo do trabalho e ao dirigismo administrativo. Cf. Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pilla, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 50.

⁶⁰ Cintra, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro*: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004. p. 38.

reciprocamente. Isso significa que a moldura institucional pode exercer influência sobre as condições de eficácia da ação governamental, sobre a repartição e a apuração de responsabilidade pela gestão pública e sobre a estabilidade política e a capacidade de processamento de conflitos. Mais especificamente, o relacionamento entre as instituições, pautado pelo modelo de organização política, pode desempenhar um papel relevante tanto na configuração como na resposta a crises políticas.

Levando em conta esses fatores, a teoria política tem apresentado, ao longo do tempo, balanços sobre as vantagens e defeitos do parlamentarismo e do presidencialismo.⁶¹ De modo geral, o sistema parlamentar é considerado mais responsável, no sentido de prestar contas e estar submetido a controle, tendo em vista que o Executivo depende da confiança do Legislativo. Ao mesmo tempo, seria um sistema mais flexível e permeável às mudanças da opinião pública, bem como mais propício para assegurar um equilíbrio entre as diferentes forças e interesses presentes na sociedade. No entanto, estaria mais atrelado à garantia do *status quo* e teria o revés da instabilidade, uma vez que a vontade da maioria parlamentar pode determinar frequentes quedas de gabinetes. Por sua vez, o presidencialismo teria a seu favor a estabilidade do governo, estruturado a partir de eleições periódicas e mandatos fixos, e a sua capacidade de promover transformações. Isso porque, apoiado no voto popular, o presidente teria mais força e autoridade para se desvencilhar de interesses oligárquicos ou clientelísticos e atuar como motor de mudanças. Já as críticas ao sistema presidencial se dirigem contra a personificação do poder e a irresponsabilidade política do governo, diante da ausência de mecanismos efetivos de controle e de prestação de contas. O presidencialismo também teria dificuldades para assegurar governabilidade em um quadro de apoio parlamentar minoritário ou de coalizões instáveis, bem como para enfrentar crises e resolver conflitos entre poderes pelos meios institucionais.

Esse embate entre os sistemas de governo ganhou força no meio jurídico brasileiro na conjuntura pós-1945 de transição para a democracia, com a proposta de substituição do regime presidencial pelo parlamentar na Constituinte de 1946. Embora a Constituição tenha se mantido presidencialista, novas tentativas de implantação do sistema parlamentar foram feitas ao longo de todo o período por meio de emendas constitucionais.⁶² Essas tentativas se alimentaram dos esforços e mobilizações de atores engajados na defesa do parlamentarismo, mas também das

⁶¹ A esse respeito, ver, por exemplo, Lamounier, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? e Linz, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: Lamounier, Bolívar. *A opção parlamentarista*. (...), 1991.

⁶² No período, designava-se como “Emenda à Constituição” a proposição legislativa hoje denominada como “Proposta de Emenda à Constituição” (PEC). É nesse sentido que ao longo do texto são feitas referências à “emenda constitucional”.

crises políticas enfrentadas pelo regime, principalmente em 1954 e 1955, que colocaram em questão o funcionamento do sistema presidencial. O sistema parlamentar chegou a ser efetivamente adotado em resposta a outra crise, em 1961, desencadeada pelo “veto militar” à posse do vice-presidente João Goulart na presidência, após a renúncia de Jânio Quadros em agosto. Nesse momento, o parlamentarismo foi uma saída improvisada para empossar João Goulart com poderes reduzidos, preservando a regra sucessória prevista na Constituição e evitando que o impasse abrisse espaço para uma intervenção armada ou uma guerra civil. Mas, como se sabe, o sistema parlamentarista implantado teve uma duração breve e tumultuada por sucessivas trocas de gabinetes.⁶³ Por meio de consulta plebiscitária realizada em janeiro de 1963, foi restaurado o presidencialismo.

Por tudo isso, percebe-se que o debate sobre sistema de governo, além de ser um tema central do constitucionalismo de 1946, apresenta implicações diretas para se entender as dificuldades de conjugação entre regime presidencial e democracia no período. Ao longo do trabalho, nos propomos a analisar a circularidade entre sistema de governo e crise política, com foco nas interações entre Executivo e Legislativo e nas disputas em torno da legalidade em 1954 e 1955. O primeiro passo é compreender como a ordem constitucional de 1946 concebeu o sistema presidencial na estruturação das instituições representativas, diante das críticas ao Estado Novo e da alternativa parlamentarista que foi colocada. Em seguida, recuperamos o debate legislativo da primeira emenda parlamentarista, apresentada em 1949, complementado pela discussão doutrinária sobre sistemas de governo, para examinar tanto suas mediações políticas como seus desdobramentos no campo da teoria democrática e constitucional.

1.1 O presidencialismo na Constituinte e na Constituição de 1946

A queda do Estado Novo, oficializada pela ação militar de 29 de outubro de 1945 que retirou Getúlio Vargas do poder, abriu espaço para a convocação de uma Constituinte que romperia com a ordem autoritária de 1937. Neste momento, o processo de liberalização do regime estava acompanhado pelos empenhos continuístas de Vargas, que tentava se manter no poder pelos meios constitucionais e preservar a Carta de 1937, apenas reformada pelo Congresso no exercício de um poder constituinte de segundo grau.⁶⁴ Com o afastamento de

⁶³ A respeito da experiência parlamentarista de 1961-1963, consultar: Figueiredo, Sara Ramos de. Instituição do Parlamentarismo na República. *Revista de Informação Legislativa*, outubro a dezembro de 1968. p. 209-264. Figueiredo, Sara Ramos de. O Parlamentarismo na República. *Revista de Informação Legislativa*, janeiro a março de 1969. p. 173-284.

⁶⁴ Bonavides, Paulo; Andrade, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília: OAB: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2008. p. 356.

Vargas, o presidente do STF José Linhares, no exercício da presidência da República, editou a Lei Constitucional nº 13, que conferiu poderes constituintes ao Parlamento que seria eleito em dezembro de 1945.⁶⁵

A Assembleia Constituinte foi instalada em fevereiro de 1946 e desenvolveu seus trabalhos até o mês de setembro, quando foi promulgada a nova Constituição. Pela primeira vez, o processo constituinte contou com a participação de partidos de base nacional com significativa variedade política e ideológica.⁶⁶ Nove partidos estiveram representados, inclusive o Partido Comunista (PC), que tinha sofrido forte perseguição durante o Estado Novo e que conseguiu eleger uma bancada expressiva, com 9 representantes.⁶⁷ O contexto do processo constituinte, não só de queda do Estado Novo, mas também de término da Segunda Guerra Mundial, garantiu que a democracia representativa fosse o ideal compartilhado entre as diversas correntes políticas. Todos os constituintes se colocavam como democratas e antifascistas. Como observou João Almino, o fascismo era identificado como “o outro” – de preferência o “outro” de fora do Brasil, derrotado com ajuda de forças brasileiras. No entanto, havia projetos e significados distintos, inclusive posições que podiam ser opostas entre si, justificadas sob o mesmo signo de defesa da democracia.⁶⁸

A linguagem da democracia também conviveu com práticas repressivas e com a permanência de instrumentos autoritários. Diversas manifestações e movimentos sociais sofreram repressão, violência e censura durante os trabalhos constituintes.⁶⁹ Além disso, a Constituição de 1937 continuou em vigor e, uma vez que o modelo adotado foi o de atribuir

⁶⁵ Posteriormente, a Lei constitucional nº 15 fixou os poderes da Constituinte e do presidente. Como não foi convocada uma Assembleia Constituinte exclusiva, mas sim uma Constituinte congressual, durante os trabalhos constituintes, coube ao presidente o exercício de todos os poderes de legislatura ordinária, por meio do regime de decretos-leis.

⁶⁶ Os partidos políticos de base nacional foram criados por determinação da Lei Agamenon, de maio de 1945 (Decreto-lei nº 7.856 de 28/5/1945). Entre os principais partidos políticos constituídos estavam o Partido Social Democrático (PSD), formado a partir dos políticos que estavam nas lideranças das interventorias do Estado Novo; a União Democrática Nacional (UDN) que se estruturou inicialmente como movimento de oposição ao Estado Novo e se colocava como herdeira da tradição liberal; e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), criado sob a influência direta de Vargas e com foco na representação dos trabalhadores. No próximo capítulo abordaremos de forma mais detida a conformação geral desses principais partidos. Para uma análise sobre a estruturação e o funcionamento do sistema partidário no período, ver: Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil* (1930-1964). 3ª ed. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1990.

⁶⁷ Mais informações sobre o perfil dos constituintes e das bancadas estão disponíveis em: Braga, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

⁶⁸ Almino, João. *Os democratas autoritários: liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980. pp. 188-192.

⁶⁹ Osny Duarte Pereira narra episódios em torno da Constituinte de violência policial, repressão a greves, com aplicação da Lei de Segurança Nacional contra operários, intervenção em sindicatos e na sede do Partido Comunista, proibição de comícios, fechamento de jornais e censura à rádio. Ver: Pereira, Osny Duarte. *Que é a Constituição?* (Críticas à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base). Cadernos do Povo Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964. pp. 34-38; 316-317.

poderes constituintes ao Congresso eleito, ao invés de estabelecer uma Constituinte exclusiva, a legislação ordinária continuou sendo editada pelo Poder Executivo, no caso o presidente Eurico Gaspar Dutra, por meio de decretos-leis.⁷⁰ De forma mais ampla, houve uma continuidade do aparato administrativo do Estado Novo, que não tinha sido desmontado com a retirada de Vargas do poder.⁷¹ Mesmo entre os constituintes, a crítica ao Estado Novo era ambígua, já que muitos saíam em defesa da legislação trabalhista e sindical e concordariam com os instrumentos corporativos de controle do Estado sobre a sociedade civil.

Mas se em outros aspectos havia uma ambiguidade nas relações com o Estado Novo, a crítica ao sistema autocrático de poder aparecia como um consenso e impunha a necessidade de se reestruturar as instituições representativas. Durante os 8 anos de duração do Estado Novo, não houve eleições, o Parlamento permaneceu fechado e o presidente concentrou poderes, inclusive exercendo as funções legislativas por meio da edição de decretos-leis. A tarefa de recompor a democracia passava, portanto, pelas definições que a Constituição traçaria no âmbito da organização dos poderes e do sistema de governo.

O histórico de hipertrofia do Poder Executivo inspirou críticas ao sistema presidencial e a defesa de medidas para reabilitar e revitalizar o Poder Legislativo, em particular nas suas funções de controle. Alguns debates e deliberações da Constituinte manifestaram uma espécie de “constitucionalismo do medo”⁷², na medida em que os atores políticos se engajavam em impedir o retorno de determinadas práticas do passado. Um exemplo nesse sentido foi a previsão de uma rígida separação entre os poderes, com proibição expressa da delegação de poderes, pelo artigo 36 da Constituição de 1946.⁷³ Apesar da oposição de alguns parlamentares, que chamavam atenção para a necessidade de flexibilizar o princípio para permitir a interação entre os poderes⁷⁴, predominou a divisão estreita das funções, defendida como mecanismo para

⁷⁰ Segundo o art. 2º da Lei Constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945: “Art. 2º. Enquanto não for promulgada a nova Constituição do país, o Presidente da República, eleito simultaneamente com os Deputados e Senadores, exercerá todos os poderes de Legislatura ordinária e de administração que couberem à União, expedindo os atos legislativos que julgar necessários”. Inclusive, segundo João Almino, por meio da edição de decretos-leis, o presidente intervinha nas decisões da Constituinte, uma vez que se antecipava às deliberações e tomava medidas concretas em assuntos que ainda estavam sob exame da Assembleia (Almino, João. *Os democratas autoritários* (...), 1980. pp. 90-92).

⁷¹ Almino, João. *Os democratas autoritários* (...), 1980. p. 277. Ver também: Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil* (...), 1990. p. 64 e p. 105.

⁷² Sobre a ideia de “constitucionalismo do medo”, no contexto de transição no Leste Europeu após a dissolução da União Soviética, ver: Sajó, András. *Limiting government – an introduction to constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999. p. 3-5.

⁷³ “Art 36 - São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. (...) § 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.”

⁷⁴ O deputado Hermes Lima, por exemplo, foi um defensor da delegação legislativa durante a Constituinte e manteve a sua posição ao longo do período, tendo sido responsável pela proposta de regulamentação da delegação legislativa na tentativa de reforma constitucional em 1956, como será visto adiante.

impedir interferências abusivas de um poder sobre o outro, rechaçando especialmente a usurpação de competências legislativas pelo presidente da República, que havia caracterizado o Estado Novo.⁷⁵

Esses dispositivos continuaram objeto de críticas e de intensos debates depois da Constituinte. Isso porque um dos temas que mais mobilizou o campo jurídico no período dizia respeito à possibilidade de delegação de poderes legislativos para o Poder Executivo ou para órgãos especializados como medida para aprimorar o processo de elaboração das leis. Juristas identificados com distintos campos políticos e ideológicos criticavam a proibição da delegação legislativa que, com a justificativa de impedir a hipertrofia do Poder Executivo, poderia gerar exatamente um desequilíbrio entre os poderes. Na visão desses autores, uma concepção estreita do princípio da separação entre os poderes resultaria no isolamento das instituições e impediria uma colaboração entre elas.⁷⁶

A crítica desses autores refletia o desafio enfrentado pela ordem constitucional de 1946 de ajustar o modelo de Estado intervencionista à necessidade de limitação do Poder Executivo. Ao mesmo tempo que contemplou a rígida separação entre os poderes, a Constituição de 1946 manteve o capítulo da ordem econômica e social inserido pela Constituição de 1934, que previa a atuação de um Executivo forte. Diante do projeto de modernização e de intervencionismo estatal colocado em marcha na década de 1930, a Constituição de 1934 já havia ampliado a participação do Poder Executivo no processo legislativo. O presidente passou a deter um papel mais destacado na iniciativa das leis, com iniciativa concorrente em qualquer matéria e iniciativa reservada para alguns temas, como aqueles relacionados à criação de empregos, ao aumento de vencimentos e à fixação das forças armadas.⁷⁷ Na Constituição de 1946, essa

⁷⁵ A memória da ditadura recente influenciou a posição dos constituintes, que temiam que a delegação de poderes resultasse na hipertrofia do Poder Executivo ou na transferência de atribuições próprias do Legislativo ao Executivo. Nesse sentido foram as manifestações dos deputados Gurgel do Amaral (PTB) e Paulo Sarasate (UDN) (*Anais da Constituinte de 1946*, Livro 21, p. 245).

⁷⁶ Particularmente, esses juristas se posicionaram contra a vedação absoluta da delegação legislativa por considerarem que o monopólio da produção normativa pelo Poder Legislativo era incompatível com a realidade social e econômica, que impunha novas obrigações ao Estado e exigia um trabalho cada vez mais técnico e especializado na elaboração das leis. Como o Poder Legislativo não teria condições de responder a essas demandas técnicas e complexas, defendia-se uma descentralização do poder normativo. Uma ideia nesse sentido seria limitar o papel do Poder Legislativo a estabelecer parâmetros gerais da legislação, complementada pelo Poder Executivo ou por órgãos técnicos. Entre os juristas favoráveis à delegação legislativa estavam, por exemplo, Victor Nunes Leal (1946), Carlos Medeiros Silva (1952) e Themístocles Cavalcanti (1951). Sobre o tema, com ênfase na doutrina de Themístocles Cavalcanti ver Costa, Maurício Mesurini da. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964)*: Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016. Por sua vez, tratando da obra de Carlos Medeiros Silva, ver Pinto, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

⁷⁷ Art. 41 da Constituição de 1934.

prerrogativa foi mantida⁷⁸, e o poder de veto do presidente foi fortalecido pela previsão de quórum mais alto para a derrubada do veto: ao invés de maioria absoluta, passou a exigir maioria qualificada de dois terços dos deputados e senadores presentes.⁷⁹ Essas prerrogativas aumentavam o poder de agenda presidencial com objetivo de fortalecer a posição de autoridade do Executivo para executar seu projeto político de governo.⁸⁰

O reforço do Poder Executivo também era justificado pelos atores para fazer frente às ameaças à democracia. O contexto internacional de início da Guerra Fria inspirava o discurso defensivo de proteção do regime democrático contra perigos e tentativas de subversão da ordem política e social. O poder central deveria contar com amplos poderes para reagir às situações de crises e de conflitos políticos que colocavam a democracia em risco.⁸¹ Nesse sentido, em texto publicado em 1949, o advogado João de Oliveira Filho defendia a compatibilidade entre ditaduras constitucionais e democracias, uma vez que a ordem jurídica devia autorizar mecanismos de concentração e de ampliação dos poderes do Executivo para enfrentar um contexto de emergência e para restaurar a normalidade. Considerando os instrumentos previstos pela ordem jurídica brasileira, o autor concluía que “pouco faltou na Constituição de 1946 para a completa institucionalização da ditadura constitucional”⁸².

Em meio ao desafio de conjugar o papel forte atribuído ao Executivo, desde a Constituição de 1934 e inclusive no âmbito do processo de produção normativa, com a valorização do Poder Legislativo e a eliminação dos abusos e excessos do poder presidencial, colocou-se o debate sobre sistema de governo na Constituinte, com a proposta da alternativa parlamentarista. Esse debate teve, portanto, dois eixos principais: de um lado, o desenho institucional deveria estar ajustado ao modelo de Estado intervencionista, bem como à necessidade de governos fortes para fazer frente a situações de crise e, de outro lado, a demanda por tornar o governo mais responsável e sujeito a controles efetivos que impedissem as práticas, recorrentes na história republicana, de abusos do Executivo e de excessiva personificação do poder.

O deputado Raul Pilla, representante do Partido Libertador, apresentou uma proposta de emenda ao projeto da Constituição que estipulava a alteração do sistema de governo e a

⁷⁸ Cf. Art. 67 da Constituição de 1946.

⁷⁹ Cf. Art. 70 § 3º da Constituição de 1946.

⁸⁰ A respeito dos usos dessas prerrogativas, ver: Lois, Cecilia Caballero (Coord.). Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009.

⁸¹ Almino, João. *Os democratas autoritários (...)*, 1980. p. 304, 307-309.

⁸² Oliveira Filho, João de. Ditadura Constitucional. *Archivo Judiciario*, v. 90, p. 63-67, abr./jun., Rio de Janeiro, 1949. O autor encampava as teses do livro: Rossiter, Clinton. *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.

adoção do parlamentarismo. Na sessão do dia 12 de março de 1946, a pedido de Pilla, foi reproduzido o “Manifesto Parlamentarista”, redigido por José Maria dos Santos e subscrito por um pouco mais de 60 parlamentares. O texto afirmava que a ditadura do Estado Novo não tinha sido “senão o remate lógico e necessário dos quarenta e oito anos de governo pessoal” que teriam caracterizado a história republicana.⁸³ O estabelecimento de um regime em bases democráticas exigia o repúdio a esse modelo de governo pessoal e, portanto, ao regime presidencial. No seu lugar, o parlamentarismo seria o caminho necessário para tornar o Poder Executivo dependente da confiança do Parlamento, depositário da soberania da Nação.⁸⁴

O autor da emenda, deputado Raul Pilla, defendia que o regime parlamentar era o que melhor realizaria o ideal de democracia representativa, atendendo aos critérios que ele destacou como atributos do regime democrático: eleição popular, temporariedade dos mandatos, obediência à opinião pública e responsabilidade dos governantes.⁸⁵ O sistema presidencial cumpria os dois primeiros requisitos, mas não garantia uma atuação do governo conforme a opinião pública e tampouco a responsabilidade dos mandatários. Para garantir esses preceitos, o sistema parlamentar aprimorava as interações entre Executivo e Legislativo, estabelecendo uma relação de interdependência, e não de independência, entre eles. Uma vez que o governo deve contar com a confiança do Parlamento, há uma maior integração entre o órgão que formula e o que executa as políticas. Tal mecanismo seria desnaturado pela clássica divisão de poderes que caracteriza o regime presidencial:

A independência dos poderes, levada ao extremo requerido pelo presidencialismo, é simplesmente absurda e conduz fatalmente a um destes dois resultados: ou um dos poderes anula o outro (foi esta hipótese que se verificou no Brasil) ou hão de eles viver em frequentes conflitos (é o que sucede nos Estados Unidos).⁸⁶

Essa disfunção do sistema presidencial se agravaria diante da nova realidade de crescente intervenção do Estado em todos os campos da atividade humana. Para Pilla, a exigência de um governo forte, que atuasse na correção dos problemas sociais e econômicos, só seria compatível com a democracia no regime parlamentar. No presidencialismo, o desempenho desse papel pelo Estado acentuaria o despotismo do presidente e aproximaria o regime a uma ditadura. Ao Congresso caberia submeter-se à vontade do presidente ou lutar esterilmente contra ela. Já o sistema parlamentar seguiria outra dinâmica, uma vez que o gabinete constitui uma delegação do Parlamento e detém, como consequência lógica, a

⁸³ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 19ª sessão, 12 março 1946, p. 318. O Manifesto se tornou posteriormente publicação impressa: Pilla, Raul *et al.* *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948.

⁸⁴ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 19ª sessão, 12 março 1946, p. 321.

⁸⁵ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 6, 45ª sessão, 11 abril 1946. “Democracia e parlamentarismo”. p. 386.

⁸⁶ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 6, 45ª sessão, 11 abril 1946. “Democracia e parlamentarismo”. p. 387.

iniciativa da maior parte das leis. O controle sobre a agenda legislativa poderia, ainda, ser ampliado por meio da delegação de poderes ao gabinete.⁸⁷ Por isso o sistema parlamentar seria mais adaptável às diferentes circunstâncias e necessidades de atuação do governo.⁸⁸ Inclusive para o enfrentamento de crises, Pilla rebateu a crítica ao parlamentarismo como um governo fraco e afirmou a possibilidade de atribuição de amplos poderes ao Executivo.⁸⁹ Segundo ele, o sistema parlamentar podia formar um governo forte ou encampar a ditadura dos romanos “no bom e histórico sentido” para fazer frente a crises e dificuldades.⁹⁰

Ainda de acordo com Pilla, em razão da sua plasticidade, o sistema parlamentar seria o mais apropriado inclusive para conduzir o país ao caminho do socialismo. Por ser um regime de opinião, em que a orientação do governo é traçada pela representação popular, o parlamentarismo seria mais favorável à realização de reformas econômicas e sociais reivindicadas pela “consciência nacional”.⁹¹ É importante ressaltar que, nesse contexto pós-Segunda Guerra Mundial, o socialismo era um termo em disputa e se confundia muitas vezes com a chamada “questão social” ou com a necessidade de atuação do Estado para resolver problemas sociais. É nesse sentido que uma ala da UDN também se identificava com um “liberalismo de cunho social”, admirador do *New Deal* de Roosevelt, que admitia atividades de planejamento e de intervenção do Estado na ordem econômica e social, inclusive como mecanismo de moderação das reformas e de barreira a mudanças mais radicais.⁹²

Por sua vez, partidos de esquerda, a começar pela representação comunista na Constituinte, se alinharam ao argumento de mudança social via sistema parlamentar e deram apoio à emenda parlamentarista. A bancada comunista criticou o projeto da Constituição em razão da proeminência conferida ao Poder Executivo. Segundo o senador Luís Carlos Prestes, o projeto mantinha o presidencialismo de maneira “ainda mais frisante” do que a Constituição

⁸⁷ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 13, 84ª sessão. “O regime parlamentarista na opinião do Deputado Glicério Alves”. p. 57.

⁸⁸ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 21, 124ª sessão. “Sobre o regime parlamentar”. p. 57-58.

⁸⁹ Os defensores do presidencialismo, como Munhoz da Rocha, destacavam que, apesar dos males causados, o sistema presidencial foi capaz de enfrentar graves problemas nacionais (*Anais Constituinte 1946*, Vol. 7, 51ª sessão. “Parlamentarismo e presidencialismo”. p. 327).

⁹⁰ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 20ª sessão. 7 março 1946. “O parlamento e o presidencialismo”. p. 120-121.

⁹¹ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 19ª sessão, 12 março 1946, “O Parlamentarismo e a questão social”.

⁹² Na verdade, o liberalismo “puro” era tido como ultrapassado por diversos setores políticos que entendiam que já não era possível deixar de admitir a intervenção do Estado. É nesse sentido que Afonso Arinos postulava, em texto de 1952, uma virada socializante do direito que superasse o individualismo jurídico de matriz liberal. Para Arinos, o direito deveria dar conta das demandas sociais com o objetivo de evitar a anarquia, o caos social e o apelo a governos caudilhos. Cf. Franco, Afonso Arinos de Melo [1952]. *A crise do direito e o direito da crise*. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957. A defesa do planejamento e da intervenção estatal se compatibilizava com uma postura conservadora, que buscava acomodar as mudanças e o progresso social dentro da ordem ou, como afirma Lattman-Weltman, conciliar movimento e ordem. Cf. Lattman-Weltman, Fernando. *A política domesticada*. Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

de 1934, uma vez que aumentava os poderes concentrados nas mãos do presidente. Esses poderes envolviam a aplicação de medidas de emergência, como no caso do estado de sítio e da intervenção federal, a nomeação de juízes de tribunais superiores, o controle sobre as forças armadas e o poder de veto reforçado.⁹³ Para os comunistas, não havia saída dentro do presidencialismo, marcado pelo exercício de um poder unipessoal que se impunha sobre os demais poderes e que tumultuava a vida do país em torno das eleições.

O Partido Comunista defendeu inicialmente uma proposta alternativa de sistema de governo em que o Executivo seria formado a partir da assembleia de representantes do povo. Como afirmam Paes e Bonavides, o Parlamento “deveria ser o eixo de legitimidade” nesse sistema de governo⁹⁴ e com condições de controlar o presidente da República. Essa proposta ficou prejudicada pela emenda parlamentarista apresentada por Pilla e que os comunistas passaram a apoiar por acreditar que “poderia abrir perspectivas novas ao povo para o avanço da democracia”⁹⁵. Prestes elogiou o sistema parlamentar porque nele o governo se manteria em ligação com todos os partidos, de modo que representaria mais a nação do que um partido.⁹⁶ Este ponto é central para os desdobramentos que o debate sobre sistema de governo terá em suas relações com as crises políticas. Isso porque demonstra uma identificação do parlamentarismo como um regime de composição entre as correntes políticas, e não de oposição. Um sistema, portanto, que gera menos conflito e que promove a conciliação.

O apoio de partidos de esquerda demonstra a pluralidade de visões e de interesses entre os defensores da mudança do sistema de governo. Também traz maior complexidade às análises que tradicionalmente consideram o presidencialismo um regime mais apto a promover transformações sociais, enquanto o sistema parlamentar favoreceria posições de equilíbrio e de manutenção do *status quo*. A defesa do governo parlamentar como via para transformações pacíficas da ordem social foi reforçada em 1950 pelo deputado Hermes Lima, representante do Partido Socialista Brasileiro (PSB), na discussão da emenda parlamentarista apresentada por Pilla em 1949. Segundo Hermes Lima, o sistema parlamentar permitiria uma revolução socialista por meios democráticos a partir da formação de uma maioria parlamentar que imprimisse essa orientação ao Executivo. Assim resumiu o então deputado: “O triunfo dos

⁹³ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 22, 138ª sessão. “Crítica ao presidencialismo (Carlos Prestes)”, p. 144.

⁹⁴ Bonavides, Paulo; Andrade, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília: OAB: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2008. p. 388.

⁹⁵ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 22, 138ª sessão. “Crítica ao presidencialismo (Carlos Prestes)”, p. 141.

⁹⁶ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 22, 138ª sessão. “Crítica ao presidencialismo (Carlos Prestes)”, p. 145.

socialistas por métodos constitucionais depende essencialmente da conquista de uma maioria parlamentar e que dessa maioria socialista, possa surgir um governo também socialista”⁹⁷.

Em seu estudo sobre os debates em torno do parlamentarismo, Eunice Esteves sugere que os partidos de esquerda se mantiveram alinhados à opção parlamentarista no período de 1946 a 1961, com ressalva da posição contrária à emenda constitucional n. 15, na votação ocorrida em 1959.⁹⁸ Na realidade, salvo raras exceções, não é possível identificar uma orientação fechada dos partidos, uma vez que a maioria manteve em aberto a questão relativa à mudança do sistema de governo, liberando seus membros para votarem conforme suas convicções. Mas é razoável supor que as duas posturas conviveram dentro das organizações de esquerda: a primeira, em apoio ao parlamentarismo como mecanismo de fortalecimento do Poder Legislativo em detrimento do Executivo, e a segunda postura de aposta no sistema presidencial como o regime mais propício a realizar mudanças sociais, tendo em vista a força e autoridade do presidente, de um lado, e as tendências de composição majoritariamente conservadora do Poder Legislativo, por outro lado.

O segundo ponto central da relação entre sistema de governo e democracia nos debates constituintes diz respeito à responsabilidade política e ao controle dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Raul Pilla era categórico ao falar sobre o tema: “Governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático. É muito pior, muito mais danoso do que a negação mesma da democracia, por ser a sua corrupção”⁹⁹. No presidencialismo, depois de eleito, o presidente perderia os vínculos com a opinião pública e não estaria sujeito a controles políticos. Só haveria a previsão de responsabilização do presidente pelo processo de *impeachment* que, no entanto, se mostrava difícil, moroso e sem aplicabilidade prática. Fora essa hipótese, tão grave quanto ineficaz, não haveria medidas a se tomar contra um governo ruim e incompetente. O sistema parlamentar, pelo contrário, seria o regime da responsabilidade. A qualquer momento, um governo que contrariasse as expectativas da opinião pública poderia ser derrubado pela maioria parlamentar. Por sua vez, o Parlamento também seria responsável, uma vez que estaria obrigado a prestar contas à Nação e poderia sofrer dissolução em caso de atuar de forma abusiva ou de entrar em descompasso com os anseios da população.¹⁰⁰

⁹⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 maio 1950, p. 3721.

⁹⁸ Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (1946-1961). Brasília: Fundação Nacional Pró-Memória, 1984. p. 33.

⁹⁹ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 19ª sessão, 12 março 1946, “A prática da democracia e o regime parlamentar”. p. 59-60.

¹⁰⁰ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 6, 45ª sessão, 11 abril 1946. “Democracia e parlamentarismo”. p. 386.

A maioria dos constituintes rejeitou a alternativa parlamentarista: 69 representantes votaram a favor da emenda, e 154 em sentido contrário.¹⁰¹ A explicação mais imediata para a rejeição está no fato de que havia um predomínio de parlamentares situacionistas, que se inclinavam a manter o sistema dentro do qual detinham o poder.¹⁰² Aqueles que falaram em favor do presidencialismo não poderiam, no entanto, usar como exemplo a experiência pretérita, que não servia de boa propaganda. Alguns argumentaram que o presidencialismo nunca tinha sido de fato praticado, mas somente tentativas deturpadas de aplicação. Outros, que ganharam apoio majoritário, defenderam um modelo de presidencialismo temperado, eclético ou atenuado, seguindo os passos da Constituição de 1934, que fazia concessões ao parlamentarismo com o objetivo de inserir um sistema de pesos e contrapesos capaz de evitar os abusos do poder.

Uma das razões invocadas com maior frequência para justificar a manutenção do regime presidencial apontava a sua necessidade e adequação “diante da índole, do caráter e da educação do povo”, como sustentou o deputado Dioclécio Duarte.¹⁰³ Nesse sentido, Munhoz da Rocha afirmou que a tradição brasileira preferiu a fórmula do rei que não só reina, mas também governa e administra. Segundo ele, a maioria do povo – fora as elites – não se empolgaria com um presidente que atuasse como magistrado imparcial, tendo em vista a “ideia que nós fazemos do chefe (...) que tudo pode prover e em tudo influir” de “atuação viril, de afirmações de personalidade forte”.¹⁰⁴ O deputado Manuel Duarte também ressaltou a identificação entre o regime presidencial e o temperamento político do povo brasileiro e afirmou a atualidade do pensamento de Aurelino Leal, constitucionalista da Primeira República, sobre o descabimento da alternativa parlamentarista: “Quem hoje prega o parlamentarismo no Brasil age abstrata e teoricamente, despercebido da nossa História, alheio ao temperamento entusiasta e impulsivo, aos comuns reflexos de versatilidade, a inconstância do nosso povo”¹⁰⁵.

Por outro lado, faltariam à população brasileira a cultura, a educação e a consciência política necessárias para a prática do sistema parlamentarista. Nesse sentido afirmou Aliomar Baleeiro: “Se o nosso povo conta mais de 50% de analfabetos e a camada que pensa apenas representa uma minoria, evidentemente o povo ainda não atingiu a maioria política”. Por

¹⁰¹ Anais Constituinte 1946, Vol. 22, 138ª sessão, p. 149.

¹⁰² Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (...), 1984. O PSD era o partido amplamente majoritário na Constituinte, com um total de 54,7% dos parlamentares. Cf. Braga, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946* (...), 1998., p. 40.

¹⁰³ Anais Constituinte 1946, Vol. 18, 105ª sessão. “Presidencialismo e Parlamentarismo”. p. 235.

¹⁰⁴ Anais Constituinte 1946, Vol. 7, 51ª sessão. “Parlamentarismo e presidencialismo”. p. 323.

¹⁰⁵ Anais Constituinte 1946, Vol. 14, 88ª sessão, 21 jun. 1946. “A palavra do Deputado Manuel Duarte sobre o regime parlamentar”. p. 178.

isso o deputado considerava inoportuno o regime parlamentar porque exigiria “condições de vida muito mais requintadas”¹⁰⁶. A ideia de que cada povo tem o sistema de governo que *pode* ou que *precisa* ter reflete posições teóricas a respeito das condições para a prática da democracia no Brasil, como será tratado no tópico seguinte.

Na Constituinte, o resultado foi uma tentativa de acomodação do sistema presidencial. Tanto os parlamentares que acreditavam na superioridade do presidencialismo, como aqueles que entendiam que o povo brasileiro não estava preparado para o parlamentarismo, apostaram em um modelo híbrido. Defenderam a presença de mecanismos para atenuar os excessos do presidencialismo, seja no sentido de aprimorar sua dinâmica de funcionamento, seja para servir como fórmula de transição que preparasse o terreno para uma implantação gradual do regime parlamentar. A proposta era, portanto, unir as vantagens dos dois sistemas, como afirmou Baleeiro, evitando uma mudança radical que subvertesse a tradição praticada há 50 anos no país.¹⁰⁷ Os deputados Flores da Cunha¹⁰⁸, Daniel Faraco¹⁰⁹ e Lino Machado¹¹⁰ também fizeram declarações em favor de se temperar o presidencialismo com os aspectos positivos do sistema parlamentar. “Nem puro presidencialismo, nem puro parlamentarismo”, afirmou o deputado Rafael Cincuriá, elogiando o projeto da Constituição. Em seguida, ele resumiu as medidas contempladas pelo projeto:

Presidencialismo eclético, com concessões justas e oportunas ao parlamentarismo: comparecimento à Câmara dos ministros de Estado; responsabilidade dos mesmos pelos atos que subscrevem, com o Presidente da República; possibilidade de deputados e senadores exercerem a função ministerial sem a perda do mandato.¹¹¹

O projeto incorporava mecanismos de fiscalização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, com a possibilidade de pedido de informações para controle dos atos do governo, de fortalecimento do regime de responsabilidade, que alcançava os ministros de Estado, e de integração entre Executivo e Legislativo, admitindo a participação de parlamentares no governo sem implicar perda do mandato. A proposta de elevar o prestígio do Poder Legislativo, equipado com amplos poderes de controle, realizaria a máxima enunciada pelo deputado Munhoz da Rocha: “dentro do regime presidencial, todo poder ao parlamento”¹¹². Outra aposta de alguns presidencialistas era tornar efetiva a responsabilidade presidencial por meio do

¹⁰⁶ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 17, 94ª sessão. “O regime presidencial”. p. 166.

¹⁰⁷ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 11_77a sessão. “Parlamentarismo e presidencialismo”. p. 298.

¹⁰⁸ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 22, 138ª sessão. “Um confronto de dois regimes”. p. 148.

¹⁰⁹ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 3, 19ª sessão, 12 março 1946. “A prática da democracia e o regime parlamentar”. p. 60 (aparte do deputado Daniel Faraco).

¹¹⁰ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 17, 94ª sessão. “O discurso do Deputado Lino Machado sobre formas de governo”. p. 170.

¹¹¹ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 18, 101ª Sessão. “Presidencialismo”. p. 83.

¹¹² *Anais Constituinte 1946*, Vol. 7, 51ª sessão. “Parlamentarismo e presidencialismo”. p. 329.

impeachment. O deputado Altino Arantes defendeu que os abusos e excessos do governo presidencial só ocorriam quando “os tolera e aceita a passividade ou a fraqueza dos legisladores e dos juizes”. Com o cumprimento das atribuições de cada poder, “a própria responsabilidade do Presidente deixará de ser letra morta no texto da Constituição, para tornar-se realidade viva e operante”¹¹³.

A vitória do presidencialismo na Constituinte de 1946 se explica, portanto, por uma série de fatores: a presença dominante do partido do governo (PSD), a tendência em manter o *status quo* e evitar mudanças profundas, o argumento da necessidade de um poder central forte, a referência a uma tradição de elogio à autoridade. Por outro lado, havia o receio de o sistema parlamentar não ser capaz de responder às demandas do Estado e às ameaças contra a democracia. Para muitos parlamentares também se justificava dar uma chance ao modelo de “presidencialismo temperado” inaugurado pela Constituição de 1934 e ainda não praticado. Mas em pouco tempo as críticas à experiência presidencialista pós-1946 ganharam força e pautaram novas tentativas de mudar o sistema de governo. Essas tentativas refletem os contextos em que o sistema presidencial era testado a lidar com os conflitos políticos e com as situações de crise. A primeira delas foi articulada quando a Constituição de 1946 não havia completado três anos.

1.2 A emenda parlamentarista e o debate sobre sistema de governo

Na segunda edição do “Manifesto Parlamentarista”, de 1948, Luis Silveira Mello e Octaviano Alves de Lima anunciavam, no prefácio, que já havia no Congresso Nacional movimentações por uma revisão constitucional que abandonasse a opção presidencialista. Por ter sido formulada “na simples ilusão de que seria possível voltar agora aos processos políticos e aos métodos governamentais anteriores à Revolução de 1930”, a Constituição de 1946, segundo eles, “é um puro anacronismo, que só pode conduzir a constantes equívocos e a contínuas decepções”¹¹⁴. O deputado Raul Pilla liderava as articulações para pautar a adoção do sistema parlamentar, que era a principal bandeira da sua legenda, o Partido Libertador.¹¹⁵ Em fins de março de 1949, Pilla tinha colhido a assinatura de 110 parlamentares, número

¹¹³ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 18, 108ª sessão. pp. 422-423.

¹¹⁴ Pilla, Raul *et al. Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948. pp. 3-4.

¹¹⁵ O PL era um partido pequeno que tinha sua base mais forte no Rio Grande do Sul, como herdeiro do antigo Partido Federalista. Muitos de seus membros chegaram a compor inicialmente a articulação da União Democrática Nacional (UDN) na luta contra o Estado Novo. As posições do partido, para além da defesa intransigente do parlamentarismo, seguiram de modo geral alinhadas com a UDN.

suficiente para respaldar a proposta de reforma do sistema de governo, que começaria a tramitar como emenda constitucional n. 4, de 1949.

Ao lado do crescimento do apoio parlamentar, a alternativa parlamentarista também se fortalecia no meio jurídico. Durante o Congresso de Direito Constitucional realizado na Bahia, no mês de novembro de 1949, em homenagem ao centenário de nascimento de Rui Barbosa, foi aprovada a tese de apoio ao parlamentarismo, defendida no parecer “Em torno da emenda parlamentarista” de Paulo Brossard, na condição de representante do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul.¹¹⁶ Em sentido contrário, Philomeno J. da Costa havia defendido a manutenção do sistema presidencial no estudo “Presidencialismo e parlamentarismo: exame da emenda constitucional parlamentarista”, também submetido ao evento.¹¹⁷ O Congresso reuniu juristas de quase todos os estados, incluindo a presença do então presidente do STF, ministro Laudo de Camargo.¹¹⁸ Com 37 votos a favor e 21 contra, a maioria dos presentes se manifestou favorável à adoção do parlamentarismo no Brasil.

É simbólico que a tese tenha sido aprovada em um evento em homenagem a Rui Barbosa, que tinha sido destacado “pai fundador” da Constituição de 1891 e defensor do sistema constitucional norte-americano, ambos presidencialistas, mas ao mesmo tempo um dos maiores críticos aos excessos e arbitrariedades do Poder Executivo durante a Primeira República, a partir de uma perspectiva liberal e de defesa dos direitos individuais. Nos debates sobre sistema de governo na década de 1950, a memória de Rui Barbosa foi recuperada e disputada entre os atores políticos e juristas.¹¹⁹ Da parte dos presidencialistas, a interpretação da obra de Rui reconhecia suas críticas aos abusos do poder presidencial, mas sem postular uma substituição do sistema de governo, e sim a adoção de corretivos que permitissem enfrentar os problemas da excessiva personalização e da irresponsabilidade do poder. Também eram lembradas as declarações de Rui a respeito da incompatibilidade entre parlamentarismo e federação, diante da quebra da igualdade entre as Casas Legislativas. Já os parlamentaristas liam a trajetória de Rui como de um progressivo alinhamento ao sistema parlamentar e reconhecimento da sua superioridade. Em um de seus últimos escritos, ele havia afirmado que a instabilidade (atribuída ao sistema parlamentar) era preferível à irresponsabilidade (consagrada como regra no sistema

¹¹⁶ Brossard, Paulo. Parlamentarismo e presidencialismo poder legislativo e poder executivo; a emenda parlamentarista. *Revista forense*, v. 47, n. 128, p. 37-49, mar./abr. 1950.

¹¹⁷ Costa, Philomeno Joaquim da. Presidencialismo e parlamentarismo exame da emenda constitucional parlamentarista. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 39, n. 183, p. 36-56, jan. 1950.

¹¹⁸ Centenário de Rui Barbosa. Notícias universitárias. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949. p. 183.

¹¹⁹ Em demonstração da relevância do pensamento de Rui Barbosa, João Almino comenta que ele foi o jurista nacional mais citado na Constituinte de 1946. Cf. Almino, João. *Os democratas autoritários: (...)*, 1980. p. 338.

presidencial). Foi essa a hipótese sustentada pelo estudo “Presidencialismo e Parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa” de Paulo Brossard, apresentado no mesmo Congresso de direito constitucional.¹²⁰

Os argumentos defendidos por esses juristas se somaram aos embates travados no bojo da tramitação da emenda constitucional n. 4. Na Comissão Especial constituída no âmbito da Câmara dos Deputados para examinar a emenda, o relator deputado Afonso Arinos (UDN) ofereceu parecer contrário à proposta, que foi rebatido, em voto em separado, pelo deputado Raul Pilla.¹²¹ O debate legislativo da matéria foi interrompido em meados de 1950 e retomado apenas na legislatura seguinte, durante o segundo ano do governo Vargas, em 1952. Nesse momento, o projeto foi emendado e aprovado pela maioria dos membros da nova Comissão Especial, que aderiu ao voto de Raul Pilla.¹²² Ao final, no entanto, a emenda não alcançou o quórum necessário para aprovação, tendo recebido 116 votos favoráveis e 99 votos contrários, na votação em Plenário que ocorreu em junho de 1953.¹²³ Apesar da derrota, a emenda recebeu apoio expressivo e rendeu um importante debate sobre tema¹²⁴, particularmente quanto às implicações entre sistema de governo, democracia e constituição. Também demonstrou a influência de interesses políticos e eleitorais por trás do discurso parlamentarista e das estratégias e posicionamentos assumidos pelos partidos e seus representantes.

1.2.1. A dificuldade democrática no debate sobre sistemas de governo

Durante a Constituinte, como visto, a discussão sobre sistema de governo esteve vinculada à retomada da democracia por meio da reestruturação das instituições representativas. Embora não exista uma ligação necessária entre democracia e representação política, é certo, no entanto, que o horizonte de sentido do projeto democrático de 1946 era de uma democracia representativa. O resgate da dimensão representativa se opunha às perspectivas antiliberais que tinham ganhado espaço ao longo da década de 1930 em defesa de concepções “substantivas”

¹²⁰ Brossard, Paulo. *Presidencialismo e Parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa*. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949.

¹²¹ *Diário do Congresso Nacional*, 15 out. 1949 (SUP). O debate entre os dois deputados no âmbito da Comissão Especial foi publicado no livro: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

¹²² *Diário do Congresso Nacional*, 01 jul. 1952, p. 5939 e ss.

¹²³ *Diário do Congresso Nacional*, 16 jun. 1953, p. 5507 e ss.

¹²⁴ Como afirmaram Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa, a discussão entre Afonso Arinos e Raul Pilla representou “um dos embates mais expressivos do constitucionalismo do período” e “uma espécie de microcosmo da discussão sobre sistema de governo no país até aquele momento”. Cf. Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. *Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961*. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. p. 50.

ou mesmo “autoritárias” de democracia.¹²⁵ Ainda que não significasse um retorno puro e simples ao modelo liberal, a democracia pós-1946 reconhecia o mecanismo eleitoral, intermediado pela atuação dos partidos, como substrato de legitimação dos poderes políticos. Em oposição às teses totalitárias de homogeneidade e unidade do povo encarnado no Estado por um laço de identidade entre governantes e governados, a nova ordem política assumia o pluralismo como ideal regulador e buscava, pelo sistema de eleição proporcional, garantir a representação das diversas correntes de opinião e de interesses na instância parlamentar.

A ampliação da participação política pela via do sufrágio e o aprimoramento do sistema eleitoral, com a garantia da autenticidade do direito ao voto e dos resultados eleitorais, são marcos do regime democrático de 1946. Esse cenário colocava novos desafios à representação política, a começar pela relação entre as elites políticas e a população em um contexto de sociedade de massas. Por um lado, o discurso democrático passou a exigir mecanismos de supervisão e controle dos governantes que fossem além do momento eleitoral. A ideia de democracia se conectava mais fortemente à defesa de um governo responsável, fiscalizado e submetido a prestação de contas. Por outro lado, a teoria democrática enfrentava, na segunda metade do século XX, a dificuldade de conciliar o exercício da soberania popular com as perspectivas de participação ampliada. A despeito da extensão de direitos políticos a novas camadas da população, a legitimidade da expressão da vontade popular foi objeto de disputas ao longo do período, enquanto as elites políticas buscavam manter o processo decisório concentrado em suas mãos.

O debate sobre sistema de governo envolveu uma disputa em torno das condições de possibilidade da democracia no Brasil. No plano teórico, a maioria dos parlamentares, inclusive presidencialistas, parecia reconhecer a superioridade do sistema parlamentar e suas virtudes democráticas. Essa era a tese do principal “apóstolo” do parlamentarismo, o deputado Raul Pilla, que sustentava que o sistema parlamentar era o que melhor realizaria o ideal da democracia representativa. O próprio desenvolvimento do regime democrático teria levado ao sistema parlamentar como o seu estágio mais avançado de evolução. Pilla conceituava a

¹²⁵ Um exemplo nesse sentido é o pensamento antiliberal de Francisco Campos, que defendia uma democracia substantiva, oposta ao que chamava de democracia formal, e recusava a representação política parlamentar, propondo em seu lugar a legitimação democrática plebiscitária. Cf. Campos, Francisco. *Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Esse modelo de democracia não guardava nenhum compromisso com o Estado de Direito ou as instituições liberais, como aduz Rogério Dutra dos Santos: “o constitucionalismo antiliberal não se constitui somente como uma usina de críticas ao Estado liberal, mas pressupõe um modelo de Estado que pretende uma legitimação democrática distinta da representação parlamentar”. Cf. Santos, Rogério Dutra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n° 02, 2007, p. 282.

democracia como “governo do povo, pelo povo e para o povo”, o que incluía o direito do povo não só de eleger, mas também de destituir seus representantes.¹²⁶

Segundo Pilla, o sistema presidencial falhava em garantir a ingerência da opinião pública sobre o governo para além do momento eleitoral. Ou seja, o governo presidencialista equivalia a uma “ditadura eletiva”, em que o representante político era eleito, mas recebia um cheque em branco para governar, inclusive contrariando os interesses da população que o escolheu. O povo não conseguiria destituir um governo contrário a seus interesses, em razão da rigidez dos mandatos fixos e da ausência de instrumentos para controlar e responsabilizar politicamente os governantes. O sistema parlamentar se mostrava superior porque permitia a constante vigilância da opinião pública sobre os atos do governo. Segundo Raul Pilla, o povo não seria “o soberano de um dia – o dia da eleição –, mas verdadeiramente o senhor dos seus destinos, porque, por intermédio dos representantes, a sua influência se está continuamente exercendo no governo”. A representação popular seria a própria “encarnação e não apenas símbolo do povo”.¹²⁷

Uma expressão comum entre os parlamentaristas dizia que o sistema parlamentar tinha maior sensibilidade democrática porque marcava não só as horas, mas os minutos da opinião pública. O governo se ajustaria às flutuações da opinião pública que se expressava por meio das correntes de opinião representadas no Parlamento pelos partidos políticos. O principal mecanismo de controle do poder era a responsabilidade política, tanto do governo perante o Parlamento, como do Parlamento perante o povo, em caso de consulta à vontade eleitoral motivada por pedido de dissolução da assembleia. Ao contrário do sistema presidencial, em que a responsabilidade era “incompleta, rudimentar e ineficiente”, no parlamentarismo ela era “plena, efetiva e integral”¹²⁸. Um governo que abusasse do poder ou que atuasse em prejuízo da população perderia a confiança do parlamento e poderia ser substituído. É assim que, segundo Raul Pilla, a responsabilidade criava “um liame permanente entre governados e governantes”¹²⁹.

¹²⁶ Pilla, Raul. *O parlamentarismo ao alcance de todos*. 3ª ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987. p. 16. A primeira edição do livro, de 1949, levava o título “Catecismo parlamentarista”. Esse tipo de referência religiosa era constante no discurso parlamentarista, que incorporava expressões como “apóstolos” do parlamentarismo, “evangelho” parlamentarista, “pregação” e “conversão” ao parlamentarismo.

¹²⁷ Voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 117.

¹²⁸ Pilla, Raul. *O parlamentarismo ao alcance de todos*. 3ª ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987. p. 32.

¹²⁹ Pilla, Raul. *O parlamentarismo ao alcance de todos*. 3ª ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987. p. 18.

O discurso parlamentarista estabelecia uma sobreposição entre povo, representantes políticos e a chamada opinião pública. Ou seja, a participação do povo no poder e a expressão da opinião pública se confundiam com a atuação dos representantes eleitos por meio da assembleia política. A não ser nos casos excepcionais de consulta ao eleitorado diante de um pedido de dissolução da câmara, era o Parlamento que detinha a atribuição de constituir o governo, de fiscalizá-lo e de eventualmente derrubá-lo e substituí-lo por outro. O caráter representativo do corpo parlamentar, colocado como caixa de ressonância da sociedade, seria garantido pela mediação dos partidos políticos.¹³⁰ Mas pela atuação desses intermediários, buscava-se identificar o povo ao Parlamento a partir de uma relação não simplesmente representativa, mas de “encarnação”, como expresso na frase de Raul Pilla. Há, neste ponto, um limite tênue entre a atuação de um poder delegado ou constituído e de um poder que se arroga o exercício da própria soberania popular.

A reação dos presidencialistas não se concentrava nos aspectos teóricos, mas nas condições práticas de viabilidade e de conveniência da adoção do parlamentarismo no Brasil. De maneira geral, argumentavam que as características brasileiras não permitiriam uma implantação bem sucedida do parlamentarismo e que a mudança do sistema de governo não refletia uma demanda ou uma reivindicação do povo brasileiro.¹³¹ Como visto nos debates constituintes, para os presidencialistas, o maior empecilho à adoção do parlamentarismo no Brasil era a falta de educação política e cívica, bem como o fraco desenvolvimento dos partidos, que eram peças chave para o funcionamento de um governo parlamentar. Sem contar com esses atributos, o sistema parlamentar seria foco constante de instabilidade política, com quedas sucessivas de gabinetes por maiorias ocasionais. Em seu estudo em defesa do sistema presidencial, Philomeno J. da Costa afirmou que o presidencialismo se ajustava melhor a países como o Brasil, que seria menos apto à prática da democracia.¹³² O sistema parlamentar estaria mais sujeito às agitações e às oscilações de opinião, que impediriam uma atuação eficaz e

¹³⁰ De fato, Pietro Costa mostra que a estruturação do sistema partidário alterou o paradigma da representação, na medida em que os partidos passaram a servir de intermediários entre a população e seus representantes. A mediação partidária enfraqueceu a dualidade entre sujeitos e soberano, que assegurava a autonomia decisória dos representantes, escolhidos entre os mais capazes para servirem de intérpretes da vontade nacional, que não coincidia com os interesses e as vontades subjetivas dos cidadãos. Ao se colocarem como ponte, os partidos aproximam a vontade dos sujeitos representados da atuação de seus representantes. (Costa, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010. pp. 198-199, 203-205).

¹³¹ O deputado udenista Arthur Santos afirmou que a quase indiferença da população em relação à tramitação da emenda demonstrava que a reforma pretendida “não encontra raízes na consciência nacional” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 23 jul. 1952, p. 6991).

¹³² Philomeno J. da Costa. Presidencialismo e parlamentarismo - exame da emenda constitucional parlamentarista. *Revista dos Tribunais*. RT 183/36. jan./1950. p. 8.

estável do governo. Segundo o autor, a escolha do sistema de governo tinha que levar em conta os costumes e a cultura do país, e não as teorias e o direito descolado da realidade e dos dados da ciência política.

Essa consideração das particularidades do Brasil, da cultura e da tradição política nacional foi uma tônica no debate sobre sistema de governo. Os dois campos disputaram visões sobre o passado político e sobre a formação social brasileira, com o objetivo de defender o sistema que se ajustaria melhor à realidade nacional, levando em conta os traços históricos e culturais do povo e das instituições políticas. São abordagens que se pretendem realistas, isto é, fundamentadas em elementos concretos da prática e da experiência. No entanto, em regra, essas interpretações carecem de uma base empírica que dê sustentação. Como nota João Almino, o argumento da especificidade era usado para identificar uma espécie de *democracia à brasileira*, mas seus ingredientes “são imaginados ao bel prazer dos defensores dessa peculiaridade [da nação]”.¹³³ Esse argumento também servia para demarcar as diferenças nacionais em relação a outros contextos, não para trabalhar internamente as desigualdades, mas para naturalizar determinadas tradições ou características do povo e das instituições do país.

Para os parlamentaristas, a tradição política brasileira fincava suas raízes no Império, particularmente na experiência do Segundo Reinado, invocada como demonstração exitosa da prática do sistema parlamentar no Brasil. Apesar de não estar previsto na Constituição imperial, o parlamentarismo teria se desenvolvido de forma costumeira e paulatina, como uma “conquista lenta do espírito público” que aperfeiçoou a dinâmica institucional e garantiu a estabilidade política do período. Raul Pilla afirmava que essa incorporação espontânea de métodos parlamentares de governo expressava a vocação liberal e democrática da classe política, que buscava conter os desmandos do imperador. O dado histórico demonstrava que o parlamentarismo era um fato “natural” e com “raízes profundas” no sentimento do povo e na tradição nacional.¹³⁴ A adoção do sistema parlamentar representaria, portanto, o resgate de uma tradição virtuosa interrompida em 1891, quando o presidencialismo teria sido importado de forma artificial e arbitrária. A partir daí todo o período republicano teria sido marcado por uma ausência de democracia em razão da prática presidencialista.

Em contraposição, no parecer à Comissão Especial, Afonso Arinos negou que o Brasil tivesse vivido uma experiência parlamentarista durante o Segundo Reinado e que ela teria sido

¹³³ Almino, João. *Os democratas autoritários: (...)*, 1980. p. 275.

¹³⁴ Voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 135.

responsável pela estabilidade institucional do período. Segundo ele, não poderia se configurar um governo parlamentar no Império, tanto porque a Constituição não contemplava essa possibilidade, como porque o Poder Moderador detinha e exercia amplos poderes, o que inviabilizava o funcionamento de um governo de gabinete. Arinos afirmou que a tradição brasileira era outra e estabelecia o sistema presidencial como o mais adequado às “nossas condições de vida”¹³⁵. O presidencialismo se coadunaria com a tradição nacional de Executivo forte, por sua vez espelhada na tradição continental, que caracterizava os países da América Latina e trazia vantagens a seus governos, como a unidade de poder e a eficiência de atuação do Estado.¹³⁶ Uma tentativa de alterar pela lei o sistema de governo não seria eficaz porque entraria em choque com a história e a cultura dos povos americanos. O parecer de Arinos acolhia, portanto, a existência de condicionamentos sociológicos e mesmo territoriais à formatação do sistema político, uma vez que o “clima americano”, a seu ver, “exige governos diretos, fortes, prontos, concentrados, federais”¹³⁷.

O então deputado Gilberto Freyre radicalizou essa linha de raciocínio ao afirmar, no debate da proposição, que o presidencialismo estaria na índole do brasileiro e refletia uma tendência das massas “mal saídas do patriarcalismo”. Segundo ele, “o homem comum brasileiro, o homem bom e simples do Brasil inteiro (...) precisa de vê-lo na pessoa de um presidente de república que não seja apenas figura decorativa”. E ainda: “Precisa de senti-lo parte de sua vida e paternalmente vigilante contra os inimigos do Povo”.¹³⁸ Freyre usava sua autoridade como sociólogo para reafirmar a interpretação presente em seus livros sobre a formação da identidade nacional e do povo brasileiro a partir da influência ibérica e da experiência da colonização.¹³⁹ Essa leitura sociológica o levava a afirmar que o brasileiro mantinha um apreço pela “autoridade de chefe”¹⁴⁰. A alternativa parlamentarista seria uma fórmula abstrata desejada por “minorias ilustradas” mas sem correspondência com o caráter e

¹³⁵ Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 45

¹³⁶ *Idem*, pp. 37-38. No mesmo sentido, Philomeno J. da Costa. *Presidencialismo e parlamentarismo - exame da emenda constitucional parlamentarista. Revista dos Tribunais*. RT 183/36. jan./1950, p. 13.

¹³⁷ *Idem*, p. 47.

¹³⁸ *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 jun. 1950, p. 4187.

¹³⁹ Freyre, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1989.

¹⁴⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 jun. 1950, p. 4188. Além de corresponder à índole personalista do povo brasileiro, que buscava um governo com autoridade, o presidencialismo também era elogiado como um sistema capaz de grandes realizações. Essa ideia, que já estava presente na Constituinte, seria retomada pelos presidencialistas. Gilberto Freyre atribuiria ao sistema parlamentar inclusive feitos como o combate à febre amarela. No mesmo sentido, o deputado Munhoz da Rocha destacou: “É de todas as maneiras detestável, a figura de mandão, mas é, entretanto, a que consegue grandes consagrações” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 14 jun. 1950, p. 4515).

a formação nacional. Para Freyre, era preciso considerar a “tendência do homem comum para o governo paternal, para o governo autoritário, para o governo sumariamente protetor dos fracos ou dos pobres”, tendência que vinha da colônia – “dos velhos dias dos senhores paternos das casas-grandes e dos sobrados” – e que era sublimada no presidencialismo.¹⁴¹ Questionado se esse passado não deveria sofrer inflexões diante das necessidades do presente e do futuro, Freyre respondeu: “O passado nunca foi; o passado continua”¹⁴².

No pensamento de Freyre, o passado colonial é estruturante da formação social e da cultura política brasileira. A colonização como experiência que forja a identidade e as tradições políticas nacionais assume a função de “mito fundador” que atua no presente ao impor um “vínculo interno com o passado como origem”¹⁴³. Como afirma Jessé de Souza, esse tipo de leitura trabalhada pela sociologia brasileira entende o passado como uma “causalidade atávica” que determina no presente as condições e os limites para a modernização política e para o exercício da democracia.¹⁴⁴ Vale lembrar que a narrativa construída por Gilberto Freyre se insere entre outras grandes interpretações que buscavam explicar o Brasil a partir de suas “raízes ibéricas” legadas pela colonização portuguesa. Mas diferente de outros autores, que entendiam que era necessário superar essa herança para o país encontrar o caminho da modernidade e da democracia¹⁴⁵, Freyre julgava essa tradição de maneira positiva porque ela mostrava a capacidade do brasileiro de transigir, de acomodar e de harmonizar os conflitos sociais, tendo como expressão máxima a tese da “democracia racial”.¹⁴⁶ Esse mesmo povo pacífico e harmônico precisaria de chefes políticos fortes e paternos, que garantissem sua proteção e segurança, tal como os senhores da casa grande.

Nessa perspectiva, o presidencialismo garantiria o vínculo entre o povo e o chefe de Estado. Como esse vínculo seria construído era outro fator de disputa. Na origem do sistema presidencial, nos Estados Unidos, a recusa da tradição monárquica inglesa inspirou a adoção de um modelo que conferisse legitimidade popular também à escolha do chefe do Poder Executivo, e não só à assembleia política. A eleição direta para presidente não foi, no entanto, a escolha

¹⁴¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 jun. 1950, p. 4190.

¹⁴² *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 jun. 1950, p. 4191.

¹⁴³ Chauí, Marilena. *Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

¹⁴⁴ Souza, Jessé. *A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

¹⁴⁵ É o caso, por exemplo, de Sérgio Buarque de Holanda que afirmava a necessidade de superação das raízes ibéricas, uma vez que a colonização portuguesa teria legado ao Brasil um modo de organização agrário e patriarcal, uma ética avessa ao trabalho e uma cultura personalista que impediram o desenvolvimento de práticas associativistas e formas de integração social tendentes à democracia. Cf. Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 12a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

¹⁴⁶ Para uma análise sobre essas narrativas, ver: Gomes, David. *“Houve mão mais poderosa”? : Soberania e Modernidade na Independência do Brasil*. Belo Horizonte: Initia Via, 2015.

dos fundadores norte-americanos, após a Declaração de Independência. O receio do sufrágio popular levou à adoção de um sistema indireto de escolha do presidente da República por meio dos colégios eleitorais, modelo que vigora até os dias de hoje. Levando em conta esse histórico, no debate político brasileiro no período pós-1946, se alguns presidencialistas defendiam a eleição direta como um preceito democrático fundamental, tanto por respeito à vontade popular manifestada no voto¹⁴⁷, como para garantir governos fortes e estáveis, não havia consenso em torno do tema. No entendimento de outros parlamentares e juristas da época, a eleição indireta era um método possível de escolha do presidente e que poderia ser vantajoso por neutralizar os inconvenientes relacionados à sucessão presidencial. A escolha indireta evitaria os tumultos e as agitações do período eleitoral, os elevados gastos de campanha que abriam espaço para a corrupção, bem como o inconformismo com os resultados e as crises que se seguiam.¹⁴⁸

Na perspectiva dos parlamentaristas, defendida por Raul Pilla, a eleição direta para presidente era, ao mesmo tempo, uma imposição e um fator de risco para a democracia no sistema presidencial. A eleição direta se impunha em razão da enorme soma de poderes atribuídos ao presidente que, por isso, precisava de contar com forte apoio e legitimidade popular para exercer o cargo. No parlamentarismo, como o papel do presidente se restringe às funções de chefe de Estado e à atuação como magistrado ou árbitro das crises e conflitos políticos, a legitimação pelo voto popular era dispensável. Ou seja, a eleição direta não seria um requisito necessário à democracia no sistema parlamentar. Além disso, a diferenciação de funções entre chefe de Estado e chefe de governo também serviria como garantia de funcionamento harmônico dos poderes. No regime presidencial, o chefe do Poder Executivo representa o povo ou a nação como um todo, mas também é representante de um partido ou aliança. Essa acumulação de funções gera, segundo Pilla, expectativas contraditórias quanto à atuação do presidente. Isso não acontece no sistema parlamentar, que separa as funções do presidente, colocado acima dos partidos e suas competições, e do chefe do governo, que atua em conformidade com o partido ou a coligação que o apoia.¹⁴⁹

No sistema presidencial, ao mesmo tempo que necessária, a eleição direta causava consequências danosas à democracia, uma vez que o povo podia ser enganado por políticos demagogos. Embora discordasse do argumento de que o povo brasileiro desejava governantes

¹⁴⁷ Nesse sentido o deputado Ruy Santos afirmou que o parlamentarismo seria antidemocrático por não coincidir com a soberania do voto popular. Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, 4 jun. 1953, p. 5033.

¹⁴⁸ Nesse sentido, cf.: Kelly, José Eduardo do Prado. As transformações do presidencialismo brasileiro. *Revista brasileira de estudos políticos*, v. 3, n. 7, nov. 1959. p. 99-100. Trigueiro, Oswaldo. O novo presidencialismo. In: *As tendências atuais do direito público*. Forense: Rio de Janeiro, 1976. p. 383.

¹⁴⁹ Pilla, Raul. *O parlamentarismo ao alcance de todos*. 3ª ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987. pp. 22-23.

paternalistas, Raul Pilla afirmaria em seus discursos que o povo não estava educado para a democracia. Segundo ele, “o que temos, agora, votando, é ao lado dos eleitores que ainda não quebraram a antiga sujeição feudal aos chefes, simplesmente a massa informe e alvoroçada, não o povo consciente, não a nação politicamente organizada”. A massa não saberia empregar o instrumento do voto porque “para isto não foi educada”.¹⁵⁰ O sistema parlamentar evitava a ingerência direta dessas “massas incultas” na formação do governo, mas ao mesmo tempo ajudava a sanar o problema, em razão da sua capacidade de educar para a democracia e de organizar politicamente a população, funcionando como uma “escola cívica” de formação de lideranças e estadistas.

Nota-se que a discordância dos parlamentaristas quanto ao argumento de que o Brasil não tinha cultura ou educação para o sistema parlamentar não se baseava, em regra, em uma aposta na capacidade política do povo, mas sim na possibilidade de liderança desse povo pelas elites bem formadas e imbuídas de espírito público. Por isso, inclusive, na visão desses atores, a falta de apoio popular à emenda parlamentarista não afetaria a legitimidade e o acerto da mudança proposta. Segundo o deputado Carvalho Netto, essa era uma decisão que cabia às elites pensantes, que historicamente tinham sido responsáveis pelas medidas que garantiram a evolução política do país. Nesse sentido, afirmou que “quem comanda a massa é a elite. A elite é o Congresso Nacional, a elite são as escolas de direito, a elite é a gente que sabe ler, que sabe dirigir, e por ela a massa é conduzida”. A indiferença da população não enfraquecia a emenda, já que a opinião que importava era a das elites: “a massa se agita, a massa faz remoinho, faz a poeirada, mas quem dirige a ideia, quem traça o rumo, quem ilumina o caminho é o homem de escol, é o homem de elite”.¹⁵¹

Dentro dessa lógica de Estado elitista, os representantes políticos atuam como guias, e não mandatários dos interesses dos setores da população. A aproximação entre representação e vontade popular, que tenderia a se fortalecer pela mediação do sistema partidário, perde força nessa lógica. Embora o voto mantenha valor fundamental como fonte de legitimidade ao exercício do poder, a representação política retorna ao sentido de delegar às elites a função de liderar e de decidir o que seja melhor para o país. Como apontou Avritzer em estudo sobre a esfera pública, a saída encontrada para compatibilizar o preceito da soberania popular com a expansão do sufrágio e a emergência de novos atores políticos foi concentrar o exercício da

¹⁵⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 21 maio 1953, p. 4270.

¹⁵¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 maio 1953, p. 4774.

ação política nas mãos das elites que, na melhor das hipóteses, deveriam agir em proveito do bem comum, e não de seus próprios interesses.¹⁵²

Percebe-se, que as diferentes posições quanto ao sistema de governo não se pautavam por concepções dissonantes de democracia. Havia um pano de fundo compartilhado de adesão ao modelo da democracia representativa e de aprimoramento da representação política por meio de instrumentos de controle e de fiscalização do poder. Mas nas duas correntes de opinião – presidencialista e parlamentarista – a vontade popular ficava esvaziada, tanto em referência a um povo infantilizado que precisaria de um chefe paternal e autoritário, como a um povo deseducado que deveria ser guiado pelas elites. Ainda que trouxessem constantes alusões às ideias de democracia e de povo, de modo geral, os argumentos invocados não alargavam, mas restringiam a base democrática. Afirmavam a necessidade de controle da democracia, seja pelo presidente, seja pelas elites políticas. Essa ideia de controle não era postulada a partir de uma abertura do sistema político, mas ao contrário, esse sistema era retratado nos discursos de maneira autorreferencial. Da mesma forma, o temor em relação à instabilidade também revela uma dificuldade de lidar com o conflito ou um medo da própria democracia.

1.2.2. Implicações entre sistema de governo e constitucionalismo

Em seu parecer à Comissão Especial, Afonso Arinos apresentou argumentos que relacionavam o desenho institucional dos sistemas de governo à teoria constitucional e ao constitucionalismo brasileiro. Em defesa do sistema presidencial, o deputado udenista sustentou que, ao conferir primazia ao Poder Legislativo, o parlamentarismo desrespeitaria a independência entre os poderes e teria dificuldades em se compatibilizar com a supremacia da Constituição e com o exercício do controle de constitucionalidade. Esses postulados que, segundo Arinos, já integravam a tradição jurídica brasileira, são frutos de processos históricos que estruturaram o constitucionalismo moderno.

O problema da soberania e, conseqüentemente, da organização dos poderes políticos, está na origem do surgimento do Estado de Direito. Os movimentos do século XVIII se organizaram contra regimes de poderes absolutos, como era o caso da monarquia absolutista, na França, ou do Parlamento inglês em relação às colônias norte-americanas. Nesses contextos, a doutrina da separação dos poderes foi desenvolvida como mecanismo para impedir o uso

¹⁵² Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press: Princeton and Oxford, 2002. p. 7.

arbitrário do poder político, inicialmente inspirado na fórmula de conter o poder a partir da separação entre as funções de legislar e julgar. Com a criação do sistema presidencialista de governo, nos Estados Unidos, a separação dos poderes se completou, por destacar a função do Poder executivo e atribuir a ela uma fonte própria de legitimidade. Além de dividir as funções do Estado, os constituintes norte-americanos também conceberam um sistema de controles recíprocos entre os poderes, conforme consta no artigo *O Federalista n. 51*, que leva o título “A estrutura do governo deve fornecer os pesos e contrapesos devidos entre diferentes departamentos”.¹⁵³

O sistema norte-americano previa, ainda, a descentralização dos poderes entre as esferas de governo, federal e estaduais, segundo a organização federativa do Estado. Dentro de cada unidade de governo se aplicaria a repartição de poderes entre os órgãos políticos – executivo, legislativo e judiciário – o que garantiria uma “dupla proteção” dos direitos do povo contra usurpações.¹⁵⁴ O âmbito das competências de cada órgão e de cada esfera de governo estava delimitado e regulado pela Constituição, que assumia um significado e papel distinto daquele que tinham as leis fundamentais na Idade Média ou a constituição mista na tradição inglesa. A Constituição, na sua conceituação moderna, deixa de significar um pacto firmado entre grupos da sociedade para manter o seu equilíbrio e passa a constituir o ato de fundação de uma nova ordem política.

Mais especificamente, é apenas a partir dos desdobramentos da Revolução norte-americana, não previstos no cálculo inicial do movimento, que se consolida aquela que pode ser considerada a sua grande inovação: a afirmação da supremacia da Constituição com a consagração da forma constitucional.¹⁵⁵ Do reconhecimento da superioridade hierárquica da Constituição em relação aos poderes constituídos decorrem duas consequências importantes: a rigidez constitucional, isto é, a exigência de critérios mais rigorosos para a alteração das normas constitucionais, e o controle de constitucionalidade, que fixa a Constituição como parâmetro de validade das demais normas do ordenamento jurídico. Na interpretação de Hannah Arendt, o passo decisivo dos norte-americanos foi separar a fonte do poder, que continuou sendo o povo, da fonte da autoridade, que passou a ser a Constituição enquanto *princípio*¹⁵⁶ do direito válido.

¹⁵³ Federalista nº 51. In: Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista (...)*, 2003.

¹⁵⁴ Federalista nº 51. In: Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista (...)*, 2003. p. 317.

¹⁵⁵ Stourzh, Gerald. Constitution: changing meaning of the term from the early seventeenth to the late eighteenth century. In: Ball, Terence; Pocock, J. G. A. (Ed.). *Conceptual Change and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 1988. p. 47; Paixão, Cristiano; Bigliuzzi, Renato. *História Constitucional Inglesa e Norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finattec, 2008. p. 164

¹⁵⁶ Arendt utiliza a ideia de “princípio” em sua dupla conotação: tanto como início e começo, quanto como fundamento e preceito da ordem jurídica e política.

Diferente do desfecho da Revolução Francesa, ainda segundo Arendt, nos Estados Unidos, a Constituição retirou a soberania da ordem política porque, dentro dela, a soberania acabaria se degenerando em uma forma de tirania.¹⁵⁷ Como consequência, a soberania popular não deveria ser identificada com nenhum dos poderes dentro do Estado, mas apenas servir de origem à Constituição reconhecida como documento escrito e durável que constitui a base da organização política e jurídica.

Tomamos essas considerações para analisar a estrutura constitucional no Brasil. A Constituição de 1891 adotou o sistema norte-americano como modelo e incorporou seus aspectos principais para organizar uma república federativa presidencialista. Também foi a partir de 1891 que se reconheceu a Constituição como forma, dotada de supremacia e assegurada a rigidez constitucional, e que se estabeleceu o controle de constitucionalidade segundo a modalidade difusa e concreta. Diante disso, o debate sobre sistemas de governo enfrentou o questionamento sobre a compatibilidade dessa tradição constitucional com o parlamentarismo ou a sua vinculação ao regime presidencial.

O problema da soberania apareceu inicialmente no “Manifesto Parlamentarista” que foi divulgado na Constituinte. O texto afirmava que a existência de uma soberania una, que consistia no poder da Nação soberana e se manifestava pelo Parlamento:

A soberania, como poder imanente, só pode ser una, não admitindo, portanto, pluralidade, sob pena de não existir de modo algum. (...) Só existe, portanto, um poder, o da Nação Soberana, que se expressa no parlamento eleito pelo povo. Tudo o mais, fora daí, são puras funções administrativas, que se especializam numa certa categoria oficial, segundo as suas atribuições ou os seus fins.¹⁵⁸

O Manifesto recusava o sistema de poderes separados e independentes e considerava que a organização tripartite dos poderes do Estado significava “reconhecer a guerra civil como forma de governo permanente”¹⁵⁹. Por sua vez, as críticas ao parlamentarismo apontariam os riscos de se identificar a vontade da Nação com a vontade do Parlamento, atribuindo o exercício de poderes soberanos à assembleia política. Nesse sentido o sistema parlamentar seria incompatível com um regime de poderes limitados e divididos. Na opinião expressa por Afonso Arinos em seu parecer, o governo parlamentar não poderia conviver com o princípio da separação entre os poderes, uma vez que se caracterizaria por uma “quase completa fusão dos poderes Executivo e Legislativo”¹⁶⁰. Ou seja, o Executivo seria uma simples delegação ou

¹⁵⁷ Arendt, Hannah. *On Revolution*. Introduction by Jonathan Schell. New York: Penguin, 2006. p. 144

¹⁵⁸ Pilla, Raul *et al.* *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948. p. 20.

¹⁵⁹ *Idem, Ibidem*.

¹⁶⁰ Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 26.

emanação do Poder Legislativo, que assumia uma condição de primazia ou de onipotência, inclusive porque o Parlamento detinha o poder para apreciar a responsabilidade política e decretar a queda do governo.

Em reação ao argumento de Arinos, Raul Pilla afirmou que ele trazia uma confusão entre governo parlamentar e governo de assembleia ou governo convencional, no qual de fato o Parlamento era soberano. Já no governo parlamentar, a possibilidade de dissolução da Câmara funcionaria como um contrapeso que impediria uma prática abusiva da moção de desconfiança ou a derrubada dos gabinetes conforme os “caprichos” da assembleia. Pilla defendeu que o sistema parlamentar se caracterizava por um equilíbrio entre os poderes, uma vez que haveria uma relação coordenada e não subordinada entre Executivo e Legislativo. Distanciando-se dos termos usados no “Manifesto Parlamentarista”, Raul Pilla sustentou que não havia uma primazia, mas sim uma integração entre os poderes, já que o Parlamento participava da formação do governo, e o governo, por depender da confiança do Poder Legislativo, teria assegurado o apoio parlamentar.

Para os parlamentaristas, a separação de poderes no sistema presidencial é que era disfuncional porque levava fatalmente a conflitos entre Executivo e Legislativo e a uma relação de domínio de um poder sobre o outro.¹⁶¹ Nesse sentido se manifestou o deputado Hermes Lima (PSB) no debate da emenda constitucional n. 4 de 1949:

Um dos principais [problemas], senão o principal deles é que o sistema presidencial não favorece a harmonia e o equilíbrio dos poderes, mas antes determina que um dos poderes domine o outro. (...) Se o Presidente é dotado de personalidade forte e seu partido conta com maioria no Congresso, o Executivo já poderoso pelo seu caráter unipessoal e pelas atribuições que lhe são conferidas impõe avassaladoramente sua vontade. Se o Presidente é fraco, o Congresso toma os freios nos dentes. Em qualquer dessas hipóteses entretanto, o que há é predomínio.¹⁶²

Segundo Hermes Lima, o sistema parlamentar atenuava ou flexibilizava o princípio da separação de poderes, promovendo uma igualdade e equilíbrio entre Executivo e Legislativo que permitia uma ação mútua de um poder sobre o outro. Os dois poderes se aproximariam e passariam a colaborar entre si porque partilhariam de uma mesma linha política. A defesa do parlamentarismo no campo doutrinário reforçava esses argumentos. No seu estudo sobre o pensamento de Rui Barbosa, Paulo Brossard apontava que o antagonismo entre presidente e Congresso no regime presidencial podia produzir um conflito entre os poderes e levar a uma situação de paralisia decisória.¹⁶³ No caso de o presidente ter uma orientação política diferente

¹⁶¹ *Anais Constituinte 1946*, Vol. 17. 94 sessão. O regime presidencial. p. 163.

¹⁶² *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 maio 1950, p. 3729.

¹⁶³ Brossard, Paulo. Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949. p. 203.

ou até contrária ao Congresso, o governo com apoio minoritário não conseguiria aprovar as medidas necessárias para implementar seu programa político. Por sua vez, um Congresso hostil não teria compromisso em produzir boas leis, já que não assumia responsabilidade pela sua execução. Paulo Bonavides concordava com esse diagnóstico de impasse, ao avaliar que “o presidente, com as suas mensagens de lei obstruídas no Congresso pela resistência parlamentar, é, sem proveito nenhum para a nação, senão talvez com muito dano para a mesma, um prisioneiro do poder legislativo”¹⁶⁴.

As análises críticas em torno do princípio da separação de poderes refletiam o entendimento de que o conflito entre os poderes quebrava a unidade de poder necessária à atuação do governo. Segundo Victor Nunes Leal, enquanto o sistema parlamentar garantia a integração política e institucional pelo modelo de ajustamento entre Executivo e Legislativo, o regime de poderes separados e divididos do presidencialismo dificultava ou até impedia a obtenção dessa unidade a partir dos mecanismos jurídicos normais. Por isso é que, nos Estados Unidos, a aproximação entre governo e Congresso era promovida por meio de expedientes de natureza política que funcionavam “um pouco à margem do aparelho constitucional”.¹⁶⁵ A unidade de poder necessária era obtida a partir da atuação dos partidos políticos, de comissões na Câmara ou da delegação de poderes, por exemplo. Outro fator que permitia um melhor desempenho dos governos nos Estados Unidos, segundo o autor, era a personalidade dos homens que ocupavam a presidência. Ou seja, o sistema presidencial em si não oferecia instrumentos suficientes para integrar os poderes, sendo necessário ativar recursos à margem do aparato constitucional ou contar com a habilidade dos homens públicos. Além dessas dificuldades, caso se deflagrasse uma crise ou um conflito insolúvel, Nunes Leal ponderava que, na prática, ocorria uma anulação do princípio da separação dos poderes, com o predomínio do poder efetivamente mais forte para manter a unidade.¹⁶⁶

A capacidade de lidar com crises e de processar conflitos entre os poderes representou uma questão central no debate sobre sistemas de governo. Para os parlamentaristas, o sistema presidencial não tinha mecanismos institucionais adequados para responder a situações de crises e conflitos agudos, abrindo espaço para soluções de força e para apelos de intervenção das Forças Armadas no processo político. Diante de um governo ruim e incompetente ou de um

¹⁶⁴ Bonavides, Paulo. Parlamentarismo, presidencialismo e partido político. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Vol. 1. Belo Horizonte. Dezembro de 1956. p. 158.

¹⁶⁵ Nunes Leal, Victor. A divisão de poderes no quadro político da burguesia. In: Cavalcanti, et al. *Cinco estudos: A federação, a divisão de poderes (2 estudos), os partidos políticos, a intervenção do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955. p. 108-109.

¹⁶⁶ Nunes Leal, Victor. A divisão de poderes no quadro político da burguesia. (...), 1955.

governo desalinhado politicamente com o Congresso, não haveria nada a ser feito senão esperar o fim dos mandatos. O alijamento da oposição de qualquer participação no poder também favoreceria um espírito conspiratório contra o governo e articulações com o poder militar que forjavam saídas fora da Constituição. Por isso o sistema presidencial era associado à ocorrência constante de revoluções, de golpes de Estado e de guerras civis, já que os conflitos e as disputas por poder não eram mantidos nos quadros legais ou nos marcos das instituições.

Os governos parlamentaristas estariam mais aptos a lidar com divergências entre os poderes Executivo e Legislativo e a evitar que se tornassem fatores de desestabilização ou de ameaça à ordem jurídica e à normalidade institucional. Os conflitos políticos se resolveriam por meios políticos, com preservação da legalidade. Por isso a responsabilidade política dos governantes era considerada uma peça chave. A queda de gabinetes por perda de confiança do Parlamento consistia em uma ocorrência normal do sistema e que não geraria maiores abalos ou traumas políticos. E diante de eventuais excessos ou abusos por parte do Poder Legislativo, o mecanismo de dissolução da Câmara permitia devolver ao eleitorado o poder de decisão entre reconduzir o mesmo Parlamento, autorizado a formar novo governo, ou alterar a composição parlamentar em alinhamento com o governo então no poder. Neste caso, caberia ao presidente da República atuar como árbitro, ao acatar o pedido de dissolução da Câmara e convocar a consulta nacional.¹⁶⁷

Os parlamentaristas afirmavam, portanto, que seu sistema preservava melhor a legalidade, enquanto o presidencialismo colocava a ordem constitucional em risco diante de contextos de crise. Já os presidencialistas argumentavam que o uso de mecanismos políticos para resolver conflitos não livrava o sistema parlamentar da instabilidade política causada por crises ministeriais que prejudicavam a continuidade administrativa dos programas e políticas de governo. Para Afonso Arinos, as formas distintas de operação de cada sistema de governo refletiam uma diferença de fundo: o sistema parlamentar seria um regime essencialmente político, enquanto o sistema presidencial seria um regime jurídico por excelência. Dessa afirmativa Arinos extrai uma implicação forte: o parlamentarismo seria incompatível ou no mínimo refratário a aceitar a supremacia da Constituição e o controle de constitucionalidade. Assim se pronunciou no parecer à Comissão Especial:

O presidencialismo, regime jurídico por excelência, coloca a Constituição juridicamente acima das leis e incumbe a um corpo de juristas o trabalho de solver os conflitos entre uma e outra. O parlamentarismo, regime por excelência político,

¹⁶⁷ Voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

difícilmente aceita a supremacia constitucional em face do poder político, e retira, logicamente, do meio jurídico, o exame da questão.¹⁶⁸

O sistema parlamentar não se conciliaria com a supremacia constitucional porque tinha a tendência de diminuir a importância da Constituição perante a lei ordinária, na medida em que valorizava o Parlamento como instância de representação. Por este motivo é que Arinos considerava o parlamentarismo incompatível com a federação. O problema, para ele, não era o argumento tradicional de que o sistema parlamentar rompia a equidade entre as duas Casas legislativas, uma vez que somente a Câmara, enquanto espaço de representação popular, concorreria para a formação e eventuais quedas do governo. Isso amesquinharia o papel do Senado, responsável pela representação dos estados e, portanto, pelo equilíbrio federativo. Na opinião de Arinos, a questão central que impedia a convivência entre a forma federativa brasileira e o parlamentarismo era a recusa da supremacia constitucional neste sistema de governo, uma vez que é a Constituição que prevê a distribuição de competências entre os entes federados com base no princípio da coordenação, ao invés de subordinação, e que garante de forma igualitária a autonomia dos estados.

Também pelo fato de conferir primazia ao Parlamento como instância de representação nacional, Afonso Arinos argumentou que o sistema parlamentar repelia o controle de constitucionalidade. Além de não reconhecer a proeminência da Constituição sobre o Poder Legislativo, o parlamentarismo privilegiava a atuação da assembleia política, que se submetia a controles políticos, e não jurídicos ou judiciários. De forma mais ampla, haveria uma diferença entre as liberdades priorizadas por cada sistema de governo e as trincheiras escolhidas para defendê-las: “para o parlamentarismo, a liberdade marcante da democracia é a política, e sua trincheira o Parlamento. Para o presidencialismo a liberdade marcante é a jurídica, e sua trincheira, o Judiciário”¹⁶⁹. De um lado estaria a autonomia pública e o exercício da autodeterminação, e de outro lado a autonomia privada e a garantia dos direitos e liberdades individuais. Para Arinos, portanto, o sistema presidencial não estaria desprovido de mecanismos para solucionar controvérsias entre os poderes. Como guardião da Constituição, caberia ao Poder Judiciário controlar os atos dos poderes Executivo e do Legislativo, papel que não poderia desempenhar sob um desenho parlamentarista.

¹⁶⁸ Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 71.

¹⁶⁹ Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 73.

Pilla refutou a ideia de que o controle judicial de constitucionalidade das leis não seria viável em países parlamentaristas, já que não havia nenhum impedimento para adotarem constituições escritas, rígidas e dotadas de supremacia.¹⁷⁰ A experiência depois provada por Estados parlamentaristas, como a Itália e a Alemanha, que consolidaram sistemas de controle de constitucionalidade, confirmaria essa hipótese. Mas o próprio Pilla, no voto em separado em resposta ao parecer de Arinos, indica que o controle judicial perdia espaço no sistema parlamentar porque o Parlamento seria controlado diretamente pela vontade nacional expressa pela consulta ao eleitorado em caso de pedido de dissolução. Em suas palavras:

Talvez o torne [o controle de constitucionalidade], isto sim, menos imperioso, porque, em tal sistema [parlamentar], graças ao instituto da dissolução, está o Parlamento sujeito a uma efetiva responsabilidade ante a Nação. Ele poderá violar a Constituição, mas não poderá violentar a vontade nacional.¹⁷¹

No estudo sobre o debate parlamentarista nos anos 1950, Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa avaliam que essa afirmação de Pilla sugere que “a responsabilidade política do governo era um instrumento de garantia dos direitos fundamentais tão bom quanto – ou melhor do que – o controle de constitucionalidade”¹⁷². Os autores também apontam o risco que essa postura poderia representar à função contramajoritária da constituição e do judiciário na proteção de direitos fundamentais, especialmente de minorias.

Vale registrar que outros parlamentaristas se mantinham céticos quanto ao papel que o judiciário poderia desempenhar como mecanismo de freios e contrapesos à atuação dos poderes políticos. Nesse sentido, Hermes Lima (PSB) fez uma crítica incisiva ao sistema presidencial por misturar o político e o judiciário, conferindo a máxima responsabilidade política de controlar o exercício do poder a um órgão que seria incapaz de realizar essa atribuição. Seria uma ilusão pensar que o judiciário estaria imune às paixões políticas ou que estaria mais capacitado a decidir sobre questões políticas do que o Parlamento. Segundo ele, “o sistema presidencial tende a transformar questões políticas em questões legais. Não tem outro sentido atribuir-se como se faz entre nós e nos Estados Unidos, a uma Corte de Justiça a palavra final na declaração da constitucionalidade das leis”¹⁷³. O deputado também afirmou que o sistema

¹⁷⁰ Por este motivo também não haveria incompatibilidade entre sistema parlamentar e organização federativa, já que admitia a superioridade normativa de uma Constituição que previsse a distribuição de poderes entre os entes federados.

¹⁷¹ Voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 222-224.

¹⁷² Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. p. 53.

¹⁷³ *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 maio 1950, p. 3720.

presidencial esperava muito da justiça – que corrija “as violências e desatinos da política” – mas historicamente o judiciário não tinha cumprido essa função; pelo contrário, tinha atuado conforme os interesses no poder:

A Justiça deliberou sempre na conformidade da Política que se assentava no Trono, exatamente por que nos momentos de crise ou agitação a política avassala e tudo vence e só nela mesma encontrará os remédios para seus excessos. [...] Em uma questão política não se pode eliminar o que é político para fazer prevalecer o que é jurídico. É falsear a questão política colocá-la em termos jurídicos.¹⁷⁴

Hermes Lima concluiu que a garantia dos direitos e liberdades estaria melhor assegurada pela aplicação efetiva da responsabilidade política do que pela sanção judicial contra violações, tal como Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa interpretaram o pensamento de Raul Pilla. Paulo Brossard, outro destacado parlamentarista, reforçava essas conclusões. Segundo ele, o presidencialismo afastava a responsabilidade política e deixava aos tribunais a tarefa de apreciar a legalidade dos atos dos poderes e de proteger direitos individuais. Mas Brossard também considerava que a interferência dos tribunais havia falhado, com base nas críticas de Rui Barbosa ao desempenho do Poder Judiciário em limitar a ação dos governos durante a Primeira República.¹⁷⁵ Outro problema lembrado pelo autor era a morosidade dos processos na justiça e seu alcance restrito, já que o pronunciamento judicial seria impotente em relação a erros políticos. Isso porque o controle judicial não incidiria sobre as chamadas questões políticas, limitando-se a intervir quando direitos individuais estivessem em jogo.¹⁷⁶

Ao tratar da relação entre os poderes e da resolução de conflitos entre eles, o debate sobre sistemas de governo permeou questões centrais do constitucionalismo moderno, relacionadas, de um lado, à limitação do poder político e à garantia de direitos e, de outro, à estabilização da ordem política e jurídica. Nota-se como, nos dois polos do debate, a Constituição aparecia como uma referência, seja na defesa do presidencialismo como sistema que garante a supremacia constitucional, seja no argumento parlamentarista de garantia da estabilidade da ordem constitucional contra golpes e quebras da legalidade. Ao mesmo tempo, havia uma disputa em torno do mecanismo de estabilização da ordem e, particularmente, em torno do papel da jurisdição constitucional e dos limites do direito em regular e controlar os conflitos políticos. Os argumentos usados na discussão desses aspectos tinham alto teor doutrinário e teórico, mesmo quando sustentados na arena parlamentar. Mas não ficariam imunes às interferências do jogo político, como será visto ao longo do trabalho.

¹⁷⁴ *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 maio 1950, p. 3721.

¹⁷⁵ Brossard, Paulo. Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949. p. 204.

¹⁷⁶ *Idem*, p. 206.

1.2.3. Estratégias políticas e partidárias no discurso parlamentarista

Durante o debate da emenda parlamentarista n. 4 de 1949, o deputado Arthur Santos (UDN) apresentou uma crítica veemente contra a proposta de mudança de sistema de governo. Entre outros pontos, ele citou a frase de Manuel Duarte, parlamentar na Primeira República, que dizia que “o parlamentarismo no Brasil é opinião emotiva, que nele vê um expediente de crises momentâneas ou, então, uma atitude de oposição aos Governos estabelecidos”¹⁷⁷. No mesmo sentido, Afonso Arinos também afirmou em seu parecer à Comissão Especial que identificava naquele momento uma defesa do parlamentarismo por “espírito oposicionista”: diante de um governo presidencialista, propor um sistema de governo que enfraqueça o chefe do Poder Executivo em face do outro poder seria a forma mais radical de combatê-lo.¹⁷⁸

Esses atores políticos denunciavam que, por trás de convicções ideológicas, as tentativas de mudar o sistema de governo traduziam motivações políticas, partidárias e pessoais. Dois importantes trabalhos sobre o debate em torno do sistema de governo na década de 1950 confirmam a pertinência desta constatação. Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa revelam a existência de “usos estratégicos do discurso parlamentarista” no período, tendo em vista a correlação entre esse discurso e os momentos de crises políticas, que eram associadas ao mau funcionamento do sistema presidencial. Ao mesmo tempo, as posições dos parlamentares e o resultado das votações das emendas demonstram as interferências do calendário eleitoral e das ambições políticas dos envolvidos. Segundo os autores: “É claro que muitos defensores do sistema parlamentarista estavam comprometidos ideologicamente com sua causa, mas a promoção de um sistema de governo alternativo obedecia também a motivações de cunho mais especificamente político-eleitoral e partidário”¹⁷⁹.

No mesmo sentido foi a conclusão de Eunice Maria de Souza Esteves que, ainda na década de 1980, fez uma análise dos pronunciamentos em defesa do parlamentarismo na Câmara dos Deputados, entre 1946 e 1961. Para a autora, os debates legislativos das emendas parlamentaristas demonstraram que “o posicionamento favorável a uma mudança de sistema de governo era fruto de interesses partidários e/ou pessoais, nada tendo a ver com profundas

¹⁷⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 23 jul. 1952, p. 6992.

¹⁷⁸ Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 51.

¹⁷⁹ Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013. p. 54.

convicções ideológicas”¹⁸⁰. Essa última afirmação da autora merece, no entanto, uma ponderação. O fato de se verificar a influência de interesses de ordem pessoal ou política não significa que não havia atores de fato comprometidos com o aprimoramento do desenho institucional, que acreditavam e defendiam ideologicamente um ou outro sistema de governo. O debate envolve essas duas posturas, que não são excludentes entre si: não se reduz a uma defesa de crenças e ideias, nem a uma pura instrumentalização segundo interesses egoísticos.

Tendo esse pressuposto estabelecido, o que interessa não é saber se houve ou não motivações políticas e partidárias, mas entender como isso aconteceu. Ou seja, é possível levantar esses dados para refletir sobre como e em que medida o contexto político influenciou e foi influenciado pelo debate da emenda parlamentarista e quais os desdobramentos sobre as avaliações do presidencialismo no período. Para isso, duas frentes de análise qualitativa são interessantes: a primeira para examinar os argumentos que foram invocados, e a segunda para investigar as posições e as motivações dos atores e partidos políticos.

A pesquisa feita por Esteves oferece um panorama dos argumentos usados a favor do sistema parlamentar ao longo do tempo, segundo as fontes legislativas. Durante o período de 1946 a 1961, a autora identificou os argumentos que foram mais utilizados, bem como a sua incidência em cada momento. O debate da emenda constitucional n. 4, de 1949, ocorreu no contexto da sucessão presidencial que elegeu Getúlio Vargas, em 1950, e nos primeiros anos do seu governo, já que a votação se deu em junho de 1953. Nessa conjuntura, entre os sete principais argumentos em defesa do parlamentarismo¹⁸¹, Esteves pontua que aqueles relacionados à sucessão tranquila e à responsabilidade governamental apareceram com maior destaque.

¹⁸⁰ Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (..), 1984. p. 49.

¹⁸¹ São os seguintes argumentos identificados pela autora:

- Equilíbrio dos poderes: cooperação entre executivo e legislativo, evitando “ditadura” do sistema presidencial.
- Responsabilidade governamental: ministério aprovado pelo parlamento e obrigado a prestar contas.
- Formação de lideranças políticas: maior participação do parlamento nas decisões e administração e na fiscalização do governo proporciona formação de estadistas.
- Fortalecimento dos partidos: sistema de gabinete obriga os partidos a elaborar programas com coerência e unidade.
- Estabilidade administrativa: separação entre administração e governo. A queda do gabinete não estanca a máquina administrativa.
- Sucessão tranquila: mudanças de gabinete não geram crises, mas ocorrem em condições de normalidade e com aprovação nacional.
- Adaptação natural: uma vez que o governo expressa a vontade da maioria parlamentar, tem melhores condições de enfrentar os problemas nacionais.

Cf. Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (..), 1984. pp. 29-31.

O problema da sucessão era amplamente considerado um dos maiores defeitos de funcionamento do presidencialismo.¹⁸² Em seu voto na Comissão Especial, Raul Pilla afirmou que era “fato notório e sobejamente comprovado de que cada eleição presidencial corresponde geralmente a uma grave crise que põe em perigo as próprias instituições democráticas”¹⁸³. Essa coincidência entre sucessão e crise se tornava uma característica do sistema presidencial na América Latina:

Sistema político *astronômico* foi denominado o presidencialismo, por submeter rigorosamente ao calendário os acontecimentos políticos: com igual razão, na América Latina, pelo menos, poderia ele denominar-se *cataclísmico*, pois caracteriza-se cada sucessão por agitações profundas, quando não por golpes de estado ou revoluções.¹⁸⁴

Em razão da quantidade de poderes atribuídos ao presidente, a vida política do país girava em torno da sucessão, que alimentava crises cada vez mais dilatadas no tempo. Pilla observou que, mesmo antes de Vargas tomar posse, o país já estava em campanha presidencial.¹⁸⁵ Muitos atores políticos se preocupavam com possíveis pretensões continuístas de Vargas, bem como com os riscos representados pelas forças políticas que cresciam como alternativa a ele, notavelmente Adhemar de Barros. Em razão da instabilidade política que a sucessão trazia ao país, Esteves nota que este “é um dos aspectos que mais comove a opinião pública e parlamentar”¹⁸⁶.

Por sua vez, o tema da responsabilidade governamental, segundo a autora, foi mais abordado na Constituinte e na primeira legislatura, com aumento significativo no governo Vargas.¹⁸⁷ Esse aumento também se explica em razão da situação política enfrentada pelo governo, com as crescentes acusações de escândalos de corrupção¹⁸⁸, a abertura de inquéritos parlamentares e a tentativa de responsabilizar um dos ministros de Vargas. Em particular, a tentativa de abrir um processo de impeachment contra o ministro da Fazenda, Horácio Lafer, ocorreu paralelamente aos debates da emenda Raul Pilla. As frustrações dos deputados com a

¹⁸² Nesse sentido afirmou Oswaldo Trigueiro: “Mesmo quando não se recorre à revolução, a sucessão é sempre traumatizante e geradora de crises”. Cf. Oswaldo Trigueiro. O novo presidencialismo. In: *As tendências atuais do direito público*. Forense: Rio de Janeiro, 1976. p. 384.

¹⁸³ Voto em separado do deputado Raul Pilla à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pilla, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 257.

¹⁸⁴ Voto em separado do deputado Raul Pilla à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pilla, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 370.

¹⁸⁵ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1 jul. 1952, p. 6000. (Parecer à subemenda Castilho Cabral)

¹⁸⁶ Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (..), 1984. p. 43.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 36.

¹⁸⁸ A esse respeito, segundo o deputado Mendonça Júnior, o argumento mais convincente a favor da reforma seria a situação do país, marcada por escândalos, negociatas, prevaricações (*Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1953, p. 5234).

ausência de responsabilização e, de forma mais ampla, com a ineficiência dos mecanismos de prestação de contas fortaleciam o discurso parlamentarista. A aposta que muitos tinham feito na possibilidade de o Parlamento convocar e responsabilizar ministros de Estado se mostrava ilusória. O deputado Carvalho Netto afirmou que o caso do impeachment do ministro da Fazenda tinha colocado à prova a Constituição e a lei de responsabilidade, demonstrando a “imprestabilidade” dos instrumentos por elas oferecidos para levar a cabo a responsabilização. Esses dispositivos seriam, afinal, “de uma ingenuidade de pasmar” ou ainda uma “burla grosseira”¹⁸⁹.

De maneira mais ampla também é possível verificar como a oposição ao governo Vargas e o apoio à emenda parlamentarista se entrecruzaram. A declaração de voto do deputado Heitor Beltrão (UDN) é explícita nesse sentido: “quero declarar à Câmara que isso que está aí, a que estamos assistindo no Brasil, é fruto do presidencialismo. Temos, portanto, a obrigação de ser parlamentaristas”¹⁹⁰. Por sua vez, Aliomar Baleeiro (UDN), que havia defendido o presidencialismo na Constituinte, justificou sua mudança de posição diante da experiência prática do sistema: “Eu era presidencialista e, a contragosto, violentando uma educação jurídica que recebi, tornei-me parlamentarista, pelo desencanto do regime em que temos vivido até hoje”¹⁹¹. Segundo ele, a emenda serviria de instrumento para “conter os desatinos do Executivo”¹⁹².

Os problemas da relação de Vargas com o Congresso também pesaram nos pronunciamentos dos deputados favoráveis à opção parlamentarista, tendo em vista o objetivo central de alterar a interação entre Executivo e Legislativo e de retirar o presidente do centro de gravitação política. Raul Pilla criticou o poder incontestável exercido por Vargas sobre o Congresso, mesmo tendo sido eleito com base de apoio minoritária.¹⁹³ Aliomar Baleeiro também destacou a necessidade de restringir os poderes do presidente para evitar que continuasse a dominar o Poder Legislativo, que era estrangulado ou reduzido à impotência pelo Executivo.¹⁹⁴ A exemplo de outros parlamentares, o deputado Ruy Santos expressou

¹⁸⁹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 maio 1953, p. 4773.

¹⁹⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5356

¹⁹¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5348. Outros deputados também se afirmaram como parlamentaristas “convertidos” à exemplo de Daniel Faraco, que havia defendido o presidencialismo na Constituinte, e Galeano Paranhos (*Diário da Câmara dos Deputados* 12 jun. 1953, p. 5357 e p. 5361).

¹⁹² *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5349.

¹⁹³ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1 jul. 1952, p. 6000. (Parecer à subemenda Castilho Cabral)

¹⁹⁴ Para reduzir ainda mais a influência do presidente, Baleeiro defendia eliminar o direito de dissolução da Câmara, a não ser em caso de impasse, e abolir o veto presidencial ou impor quórum mais baixo para sua derrubada (*Diário da Câmara dos Deputados*, 12 ago. 1952, p. 8036).

insatisfação com o atendimento pelo Congresso a “exigências descabidas e inconstitucionais” do presidente, como criação dos tribunais populares¹⁹⁵.

A despeito do crescimento do apoio à proposição, impulsionado pelo contexto político, a emenda não foi aprovada. O Partido Libertador (PL) foi o único que tinha questão fechada entre seus integrantes em defesa da emenda parlamentarista, que era a principal bandeira do partido. No sentido oposto, o Partido Republicano (PR) tinha inserido em seu programa o compromisso com o sistema presidencial, mas depois retirou a opção e deixou a questão aberta entre seus integrantes, como fez a grande maioria dos partidos.¹⁹⁶

Curiosamente, o PSP (Partido Social Progressista)¹⁹⁷, único partido que, além do PL, contemplava o parlamentarismo em seu programa político¹⁹⁸, votou contra a emenda Raul Pilla. O deputado Castilho Cabral, representante da legenda, apresentou uma subemenda que propunha a adoção de um regime intermediário e inspirado no sistema cubano, denominado por ele como “presidencialismo com válvula parlamentar”.¹⁹⁹ Basicamente, esse sistema mantinha a figura do presidente como chefe de Estado e chefe de governo, eleito de forma direta e com poder de livre nomeação dos ministros, mas inseria um mecanismo de responsabilização política, que admitia a possibilidade de demissão dos ministros pelo Congresso. A justificativa do deputado Castilho Cabral era propor um sistema de transição gradual para o parlamentarismo, que permitisse um aperfeiçoamento progressivo das instituições, mas sem mudanças bruscas ou radicais.²⁰⁰

A proposta foi interpretada, no entanto, como uma estratégia do PSP de manter o sistema presidencial em vigor, contrariando a própria orientação ideológica do partido, com o objetivo de atender ao interesse eleitoral de participação do seu líder, Ademar de Barros, na próxima corrida presidencial.²⁰¹ Como Ademar já despontava como candidato forte para o

¹⁹⁵ *Diário da Câmara dos Deputados*, 29 jul. 1952, p. 7307.

¹⁹⁶ O PR foi fundado por Artur Bernardes e sucedeu o antigo Partido Republicano Mineiro. Antes de formarem a legenda, seus partidários integraram a frente oposicionista da União Democrática Nacional (UDN). O partido tinha expressão eleitoral em razão da relevância do colégio de Minas Gerais e mantinha posições conservadoras que o aproximavam da UDN e do PSD.

¹⁹⁷ O PSP se estruturou fundamentalmente em torno da figura de Ademar de Barros, ex-interventor de São Paulo, e com forte inserção neste estado, inclusive suplantando os grandes partidos nacionais, PSD e UDN. O PSP concorria com o PTB pelos votos das massas urbanas e se manteve sob a influência do poder pessoal de Ademar.

¹⁹⁸ O deputado Paulo Lauro apresentou em seu discurso a exposição de motivos dos estatutos do PSP que continha a defesa do parlamentarismo: “Se o Partido Social Progressista busca inverter a pirâmide do poder, colocando o povo no governo e governante a serviço do povo, dando ao povo o direito de decidir o que lhe parecer convincente, só teria de palmilhar o caminho parlamentarista”. Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, 29 jul. 1952, p. 7299. Segundo Miguel Reale, foi ele o responsável por inserir a adoção do parlamentarismo no programa político do PSP. Cf. Reale, Miguel. *Parlamentarismo brasileiro*. São Paulo: Edição Saraiva, 1962.

¹⁹⁹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1 jul. 1952, pp. 5596 e ss.

²⁰⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1 jul. 1952, pp. 5596 e ss.

²⁰¹ Nesse sentido, o deputado Coelho de Souza acusou Castilho de oportunismo ao propor a subemenda com vistas à chance eleitoral do líder do partido. (*Diário da Câmara dos Deputados*, 29 jul. 1952, p. 7298)

pleito de 1955, a mudança do sistema de governo seria prejudicial às chances do PSP de chegar ao poder. Em pronunciamento para fixar o ponto de vista do partido, o deputado Paulo Lauro reforçou o apoio à subemenda de Castilho Cabral e justificou a posição contrária do PSP à emenda parlamentarista. Afirmou que a emenda não seria oportuna e que teria que ser realizada por uma Constituinte, já que a Constituição de 1946 vedava reformas que atingissem a estabilidade institucional.²⁰²

Esse argumento da inoportunidade e da inconstitucionalidade da emenda foi explorado pelos apoiadores do presidencialismo, notavelmente pelo deputado Gustavo Capanema, líder do PSD, o partido com maior bancada na Câmara. Embora não tenha ocupado a tribuna para expor seus argumentos, apesar de convidado a fazê-lo, Capanema falou à imprensa e aos deputados individualmente que a emenda atentava contra a Constituição e equivaleria a um golpe de Estado.²⁰³ Outros deputados reforçaram a tese de que a adoção do parlamentarismo era uma medida revolucionária, que deturpava o regime político escolhido pelos constituintes em 1946.²⁰⁴ O apego dos presidencialistas à constituição foi criticado pelo deputado Ruy Santos:

Os presidencialistas que passaram por esta tribuna bateram na tecla de que não se deve tocar na Constituição, de que é erro mexer no sistema presidencial da nossa Constituição. Por que porém todo esse cuidado, se a Constituição vigente, em verdade, com os excessos do presidencialismo, a cada hora está sendo desrespeitada?²⁰⁵

O argumento da “Constituição intocável” ou da inconveniência de se alterar a Constituição – porque qualquer mudança representaria um abalo ou um risco de instabilidade – se tornou uma estratégia discursiva recorrente na oposição às tentativas de implantação do parlamentarismo, como será mostrado adiante. Em razão da plasticidade do argumento, ele servia para contornar problemas de incoerência e para camuflar os interesses políticos e eleitorais envolvidos: parlamentaristas convictos alegariam deferência à Constituição para votar contra emendas parlamentaristas. Vale lembrar que o fundamento de “intocabilidade” serviu de justificativa para a oposição contra outras propostas de reforma da Constituição de 1946. No período anterior ao golpe de 1964, a bancada da UDN, com apoio de grande parte do

²⁰² *Diário da Câmara dos Deputados*, 29 jul. 1952, p. 7301.

²⁰³ Acusação feita por Raul Pilla (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16 maio 1953, p. 4039). Em um aparte, Capanema afirmou que o “ocasional descontentamento” com dificuldades, problemas e crises redundaram “em uma explosão contra o regime” e que este equívoco “está gerando essa tentativa de esmagamento da Constituição” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 10 jun. 1953, p. 5230).

²⁰⁴ Nesse sentido falaram os deputados Augusto Meira (*Diário da Câmara dos Deputados*, 13 jun. 1953, p. 5433); Pereira da Silva (*Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5352). Afonso Arinos também vai afirmar que, embora não a considere inconstitucional, a emenda representava uma “revisão completa do sistema jurídico que nos rege” e por isso a modificação proposta deveria ser acompanhada de um projeto completo, de início ao fim, de constituição (*Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5355).

²⁰⁵ *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jun. 1953, p. 5362.

PSD, se contrapôs aos projetos de emenda constitucional apresentados pelo governo com o objetivo de viabilizar a realização das chamadas reformas de base, principalmente a reforma agrária.²⁰⁶ A justificativa era a mesma: não se deveria tocar na Constituição.²⁰⁷ A mesma UDN prestou apoio político e jurídico ao golpe que rompeu com a ordem constitucional de 1946 sob o pretexto de defendê-la.

Como resultado desse conjunto de disputas e estratégias jurídicas, políticas e eleitorais, o presidencialismo foi mantido na votação da emenda em junho de 1953. Não obstante, os vínculos entre os apelos parlamentaristas e as críticas ao governo Vargas são indicativos de um diagnóstico de problemas no funcionamento do sistema presidencial. Entender como esse quadro de contestação ao regime político foi produzido no governo Vargas é o objetivo do capítulo a seguir.

²⁰⁶ A respeito das disputas parlamentares no momento pré-1964, particularmente a resistência a se aceitar mudanças constitucionais para a realização das reformas de base, ver: Figueiredo, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. Santos, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

²⁰⁷ Segundo Benevides, Carlos Lacerda lançou o slogan Lacerda “a Constituição é intocável” para acusar qualquer tentativa reforma constitucional como caminho para subversão (por meio da ampliação dos poderes do presidente) ou como um golpe eleitoral. Cf. Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. pp. 143-145.

CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA E CONFLITO POLÍTICO NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS: INSTABILIDADE, IMPEACHMENT E CRISE NO SISTEMA PRESIDENCIAL

O governo de Eurico Gaspar Dutra foi o único no período de 1946-1964 em que o presidente tomou posse sem contestação e terminou seu mandato sem intercorrências. Apesar de ter sido um governo marcado por medidas repressivas, como as frequentes intervenções em sindicatos, a imagem difundida no mundo político era de um mandato presidencial que foi cumprido em clima de ordem, tranquilidade e respeito à lei e à Constituição.²⁰⁸ Em grande medida, essa estabilidade foi possível graças ao Acordo Interpartidário firmado entre o PSD, a UDN e o PR com o objetivo de oferecer sustentação política ao presidente. O PSD, partido do governo, e a UDN, fundada sob o signo de oposição liberal ao Estado Novo, eram as maiores legendas e, em vários aspectos, compartilhavam orientações políticas e ideológicas próximas, apesar de terem um desacordo fundamental em torno da figura de Getúlio Vargas, que tinha fortes conexões com o PSD e era o principal alvo de combate da UDN. A decisão da UDN de participar do governo Dutra, ainda que à custa de graves atritos internos²⁰⁹, contribuiu para garantir as boas relações entre Executivo e Legislativo.

Essa aliança entre os grandes partidos de direita foi abalada pelos conflitos de interesse em torno da sucessão presidencial de 1950. De início, os três partidos integrantes do Acordo anunciaram a intenção de indicar um candidato único que representasse um nome de conciliação e de união nacional. Mas as incompatibilidades das posições entre as legendas inviabilizaram a obtenção de um consenso na construção da chapa comum. Diante disso, UDN e PSD lançaram seus próprios candidatos, mas a definição do quadro da competição eleitoral ficou à espera da manifestação do personagem que mantinha posição de influência central sobre o jogo político – o próprio Getúlio Vargas. As ambiguidades da transição política de 1945 permitiram não só a permanência de parte expressiva do aparato institucional do Estado Novo, mas também que Vargas, embora tivesse sido deposto, conseguisse se eleger senador e seguir como ator determinante da política nacional, mesmo se dizendo em refúgio em São Borja e afastado dos centros de poder. Havia uma grande expectativa em relação ao candidato que seria

²⁰⁸ Para uma crítica a essa leitura oficial sobre o governo Dutra, ver: Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. p. 41. A autora argumenta justamente que não foi um governo de união nacional, mas de coalizão partidária; também não houve pacificação, mas intensa repressão aos movimentos operários e comunistas.

²⁰⁹ Destacam-se dois grupos dentro da UDN que mantinham posições divergentes. De um lado, o grupo “purista” representado por Virgílio de Mello Franco se opôs à decisão de participar do governo Dutra e defendeu uma posição independente e de manutenção da linha programática do partido. De outro lado, os chamados “realistas” ou “pragmáticos”, liderados por Otávio Mangabeira, apoiavam a adesão ao governo com objetivos estratégicos de conquista de influência e espaços de poder para o partido. A esse respeito, ver: Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo (...) 1981*. p. 40.

apoiado por Vargas, até que ele decidiu apoiar sua própria candidatura. Assim, Vargas foi lançado candidato pelo PTB em coligação com o PSP, partido que teve participação decisiva em razão da força eleitoral então representada por Ademar de Barros, notavelmente no estado de São Paulo.

Vargas concorreu e foi eleito com votação expressiva, retornando ao poder pela via democrática. A força política e o apelo popular de Vargas demonstram as contradições de seu legado, que contava com avaliações positivas particularmente no campo da legislação social e dos esforços de modernização e industrialização. Mas as condições da sua eleição e do seu governo seriam muito diferentes daquelas em que governou o presidente Dutra e marcariam o início de um período de instabilidade e de crises políticas. Vargas já havia comandado o país durante 15 anos (1930-1945), governados a maior parte do tempo por meio de instrumentos de exceção ou à frente de um regime ditatorial. A sua volta à presidência em 1951 significou um ponto de virada, primeiro porque o exercício do seu mandato contava com a legitimidade democrática, obtida pela via eleitoral. Ao mesmo tempo, colocou-se ao ex-ditador o desafio de governar pelos mecanismos e processos democráticos. Desafio que se tornava ainda maior diante dos programas de governo e do projeto de desenvolvimento que Vargas encampava e que dependiam de amplos ajustes e acordos com o Congresso. Nesse sentido, seu governo serviu como um teste ao desempenho do sistema presidencial em conciliar a garantia de estabilidade e eficácia governamental com normalidade democrática.

O objetivo deste capítulo não é julgar se o presidencialismo funcionou bem ou mal no segundo governo Vargas, mas sim entender como os atores perceberam seu funcionamento e como empregaram as peças-chave desse sistema, principalmente no âmbito das relações entre os poderes e diante dos conflitos entre eles. Para isso, é necessário, de um lado, examinar quais foram as posturas e as estratégias adotadas por Vargas na articulação com o Congresso e os partidos políticos. De outro lado, é a atuação das forças de sustentação e de oposição à Vargas que interessa à análise. Desde o início, o retorno de Vargas ao poder foi contestado por grupos e setores para os quais a sua candidatura não era aceitável, nem a sua vitória, nem a sua permanência no poder. Ao longo do governo, Vargas propôs uma agenda ambiciosa e enfrentou dificuldades na estruturação da sua base política. Os embates com a oposição se acirraram no ano de 1954 e se alimentaram de acusações de escândalos e de desgastes do governo. Com o crescente envolvimento da imprensa e do meio militar, houve um pedido de impeachment de Vargas, apresentado em maio, e a crise final do governo, no mês de agosto, que buscou afastar o presidente do cargo e terminou com seu suicídio, no dia 24.

É possível destacar dois sentidos da oposição a Vargas, que estão conectados entre si. O primeiro revela um mal-estar com a prática do jogo democrático e com a indeterminação inerente a ele. Esse mal-estar está presente no questionamento ao processo eleitoral em razão de uma desconfiança quanto ao mecanismo de seleção e aos seus resultados, tendo em vista as acusações de populismo dos candidatos e de incapacidade do povo para votar. O segundo sentido coloca em questão o sistema presidencial, que teria possibilitado a própria eleição de Vargas pela escolha popular e a concentração de amplos poderes em suas mãos. Isso explica o reforço ao discurso parlamentarista ao longo do seu mandato, como visto no capítulo anterior, que acentuava os problemas de governabilidade e de garantia da estabilidade política sob o regime presidencial.

Dividimos o capítulo em três partes. Na primeira, analisamos a instabilidade do sistema presidencial no governo Vargas com foco no processo eleitoral e nas relações com os partidos e o Congresso e considerando as articulações com o meio militar. A segunda parte se volta para a discussão sobre o impeachment no sistema presidencial de 1946 e para a tentativa de abertura de processo de responsabilização política contra Vargas, votada em junho de 1954. Por fim, na terceira parte tratamos da crise final do governo Vargas em agosto de 1954, com o objetivo de entender como o problema constitucional relacionado à tentativa de afastar o presidente do poder foi enfrentado pelos campos políticos envolvidos.

2.1. Governo Vargas e a instabilidade no sistema presidencial

Após 1945, o presidencialismo brasileiro operou sob novos moldes, tendo em vista as mudanças no processo eleitoral, com a garantia de voto secreto e a apuração dos resultados pela justiça eleitoral, a ampliação da participação política, a atuação de partidos de base nacional e a representação proporcional na Câmara dos Deputados. Os presidentes passaram a depender tanto de apoio popular como de coalizões no Congresso e entre grupos de interesse para governar.²¹⁰ O governo Vargas foi o primeiro a enfrentar maiores entraves com o Legislativo, lidando com conflitos em todas as áreas da política governamental. Além de precisar atuar por meio dos processos democráticos, Vargas pautou uma agenda que envolvia questões controversas e que apresentavam, portanto, um custo político elevado, como era o caso do petróleo e da regulação do capital estrangeiro.²¹¹

²¹⁰ Lamounier, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? In: _____. *A opção parlamentarista*, (...). 1991. p. 29.

²¹¹ *Idem*. pp. 34-35.

O cenário de instabilidade política que caracterizou o segundo governo Vargas – desde o processo eleitoral – está relacionado, portanto, com a prática do sistema presidencial. Buscamos problematizar essa relação a partir da análise do problema da sucessão presidencial e das relações de Vargas com o Congresso e os partidos.

2.1.1. O problema da sucessão: a campanha presidencial e a eleição de Vargas entre mandato popular e populismo

Segundo as fontes do período, Vargas só teria decidido se candidatar à presidência depois de ter assegurado que não sofreria um veto militar. O próprio Góes Monteiro teria garantido a Vargas que não havia, por parte das Forças Armadas, ameaça de intervenção contrária ao seu retorno.²¹² Além disso, no contexto das eleições presidenciais de 1950, a ala nacionalista detinha lugar de destaque dentro do Exército, tendo vencido as eleições para a presidência do Clube Militar, o que reforçava o esquema militar de apoio a Vargas.²¹³ Com esse salvo-conduto das classes armadas, a candidatura de Vargas foi viabilizada por meio do acordo com Ademar de Barros, que oficializou o apoio do PSP, responsável pela indicação de Café Filho para compor a chapa como vice-presidente. A chapa representava a candidatura de partidos menores, que estavam alijados do centro do poder e que eram mais conectados às classes populares.

No entanto, o discurso eleitoral de Vargas não se apoiou nos partidos. Ao contrário, Vargas se apresentava como candidato apartidário e colocava a sua candidatura como fruto direto da mobilização popular. Em pronunciamento feito em São Borja no dia 16 de junho de 1950, após a homologação da sua candidatura pela convenção do PTB, Vargas se descrevia “obediente à majestosa imposição das forças políticas e das massas populares”²¹⁴. Só por este motivo ele teria aceitado concorrer à presidência, tendo em vista o malogro da tentativa de solução conciliatória, que ele dizia apoiar. Isso demonstrava a sua falta de ambição e de

²¹² Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 110. D’Araújo, Maria Celina. *O segundo governo Vargas (1951-1954)* (...), 1992. p. 57-60.

²¹³ A campanha para o Clube Militar de 1950 foi marcada pela polarização ideológica. A vitória do general Estilac Leal significou a vitória da ala nacionalista do Exército, que se contrapunha à chamada ala entreguista, representada pelo candidato derrotado, o general Cordeiro de Farias, mais favorável ao capital estrangeiro, ao alinhamento com os Estados Unidos e à bandeira anticomunista. Estilac Leal foi nomeado Ministro da Guerra por Vargas em 1951. Já em 1952, quanto tentou a reeleição no Clube Militar, Estilac foi derrotado por Alcides Etchegoyen, do grupo oposto, o que representou uma mudança na correlação de forças dentro do Exército e, como consequência, afetou as bases do apoio militar a Vargas. Ver: Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. pp. 141-142.

²¹⁴ Discurso São Borja, 16 de junho de 1950. In: D’Araujo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 646.

interesse em voltar ao poder: “Não desejei a candidatura que me ofereceis. Muito menos a disputaria por qualquer forma”, completou.²¹⁵ E finalizou dizendo que, em caso de vitória, governaria “promovendo sinceramente a conciliação entre os nossos compatriotas”²¹⁶.

Este foi o tom de toda a campanha de Vargas, que buscou destacar as realizações de seu governo anterior e a sua capacidade de satisfazer os anseios do povo. Sua plataforma política se estruturava em torno do nacionalismo e do desenvolvimento social, colocando-se como oposição ao governo Dutra.²¹⁷ Vargas era hábil em modular seu discurso conforme os destinatários, adaptando a mensagem que transmitia em cada estado ou região.²¹⁸ Mas um vetor central era a busca por conectar a sua candidatura diretamente à população, dispensando a mediação partidária. Em discurso no mês de agosto, declarou: “Quanto a mim, não sou candidato estritamente partidário; o meu nome emergiu, direta e espontaneamente, da vontade popular. Atendo, assim, ao chamado de todas as classes sociais, do povo em geral, mas principalmente dos humildes, dos pobres, dos desamparados”²¹⁹. Já em setembro, às vésperas do pleito, Vargas reafirmou que a campanha tinha resultado “de um movimento genuinamente popular” e reforçou que não era “candidato de matiz estritamente partidário, e sim um homem que consentiu em disputar o pleito, atendendo aos apelos formais do povo, sem distinção de classes nem categorias políticas”²²⁰.

Antes de ser oficializada a candidatura de Vargas, as objeções ao seu nome já circulavam, algumas delas recusando legitimidade à sua participação no pleito. No início de junho de 1950, o jornalista Carlos Lacerda, ferrenho opositor de Vargas desde o Estado Novo, escreveu na Tribuna da Imprensa que “O Sr. Getúlio Vargas senador não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar”²²¹. Lacerda representava a voz mais virulenta contra Vargas. Tornou-se recorrente em seus discursos a defesa de medidas extralegais, de intervenção das Forças Armadas e de implantação de um regime de exceção para corrigir o que entendia como desvios da democracia, que estavam em regra ligados ao getulismo. Mesmo sendo na sua versão mais radical, a manifestação de Lacerda indicava o inconformismo com a

²¹⁵ *Idem*, p. 653.

²¹⁶ *Idem*, p. 654.

²¹⁷ Segundo Otávio Soares Dulci, Vargas capitalizou a insatisfação com governo Dutra melhor do que a UDN. Cf. Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986. p. 102.

²¹⁸ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 113.

²¹⁹ Discurso Recife, 27 de agosto de 1950. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 661.

²²⁰ Discurso São Borja, 30 de setembro de 1950. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 669.

²²¹ Advertência oportuna, *Tribuna da Imprensa*, 1º jun. 1950.

possibilidade da volta de Vargas ao poder, que era compartilhado por setores liberais, particularmente dentro da oposição udenista. Esses setores tinham dificuldade de assimilar as manifestações populares em defesa de Vargas, a começar pelo “queremismo”, e se indignavam com a manutenção da popularidade e do prestígio de Vargas, a despeito do seu passado autoritário.

Como mostra Jorge Ferreira, essa indignação está na base do surgimento do populismo como categoria explicativa da política brasileira desde a década de 1930 e especialmente entre 1945 e 1964. Setores liberais de oposição a Vargas passaram a explicar o apoio popular recebido pelo ex-ditador após 1945 a partir do uso de táticas de manipulação política da sociedade pelo Estado, favorecidas pelo atraso cultural brasileiro. Na imprensa e nos círculos políticos, firmava-se o discurso de que Vargas conseguia se manter como uma liderança de massas por meio de estratégias demagógicas e mecanismos de cooptação. Nesse sentido, as políticas sociais e trabalhistas teriam servido como instrumento de concessão de benefícios materiais em troca da obediência política das camadas populares, em particular das classes trabalhadoras. Embora as noções de populismo e de populista não fossem referências fortes no vocabulário político da época, sendo pouco empregadas pelos próprios atores e com um sentido diverso daquele depois consolidado²²², esse discurso lançou as bases do que se passaria a compreender como populismo, que se transformou em uma chave de interpretação influente e de longo alcance sobre o estilo de governo e de política praticado no Brasil.²²³

Ainda na década de 1950, foram elaboradas as primeiras formulações teóricas sobre o populismo, que refletiam em parte essas percepções disseminadas na imprensa e na arena política. Entre outros autores, Angela de Castro Gomes e Jorge Ferreira já analisaram com profundidade o debate sobre “o populismo e sua história”, destacando as distintas fases de tratamento do tema pelas ciências sociais.²²⁴ Não nos interessa resgatar por inteiro essa longa discussão, mas apenas traçar algumas ideias gerais, na medida em que a caracterização do regime pós-1946 como uma democracia populista está diretamente conectada às críticas ao funcionamento do presidencialismo no período. É importante, para isso, lembrar o que se entende por populismo e quais as principais críticas levantadas contra os usos desse conceito. De forma resumida, o populismo se refere a um modelo ou uma forma de política de massas,

²²² Segundo Jorge Ferreira, a ideia de líder populista no vocabulário político da época tinha o sentido líder popular, ou seja, de um político que fazia sucesso com a população e por isso tinha grande força eleitoral para conquistar votos, como o próprio Vargas, Ademar de Barros ou Jânio Quadros. Ver: Ferreira, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: Ferreira, Jorge. (Org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

²²³ Ferreira, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. (...), 2001. pp. 111-113.

²²⁴ Ferreira, Jorge. (Org.) *O populismo e sua história* (...), 2001.

que recorre à atuação de um líder que consiga mobilizar a população pelo seu carisma. Por isso, o apelo direto ao povo – ao mesmo tempo negando a existência de classes e com foco sobre as classes trabalhadoras – seria um traço da política populista. Segundo Ângela do Castro Gomes, os componentes centrais desse modelo são:

um proletariado sem consciência de classe; uma classe dirigente em crise de hegemonia; e um líder carismático, cujo apelo subordina instituições (como o partido, embora com ele conviva) e transcende fronteiras sociais (de classe e entre os meios urbano/rural).²²⁵

A noção de populismo enfatiza o controle e a tutela do Estado sobre a sociedade, especialmente sobre a classe trabalhadora, que não teria adquirido ainda consciência de classe para identificar seus “reais interesses”. Um dos principais teóricos do populismo, Francisco Weffort, destacou os usos da repressão estatal e da propaganda política como meios de manipulação das massas. O próprio autor reconheceu a existência de ambiguidades dentro dessa lógica de manipulação, que não deixava de envolver algum nível de interlocução entre as partes e de resultar na satisfação de demandas reais e no reconhecimento de direitos e de cidadania.²²⁶ Mas ainda assim teria preponderado a ideia de controle do Estado e de uma domesticação da sociedade por meio da criação de vínculos de dependência.

As críticas aos usos do populismo como modelo explicativo contestam a ideia de uma relação de mão única entre Estado e sociedade, na qual o Estado detém um poder quase completo de manipulação e cooptação, enquanto a sociedade se mantém apática e passiva.²²⁷ Segundo essas análises, ainda que se trate de uma relação assimétrica e desequilibrada, ela envolve interação e interlocução entre as partes. As camadas populares e a classe trabalhadora não são somente destinatárias da regulamentação e da intervenção estatal, mas atuam como sujeitos que possuem poder de agência. Manifestam escolhas, produzem ideias muitas vezes apropriadas pelo próprio Estado, manejam os benefícios recebidos em seu favor, conforme seus horizontes e possibilidades. Não se reduzem, portanto, a mera a massa de manobra. Da mesma forma, o pacto trabalhista não pode ser entendido como uma imposição de cima para baixo e aceito como barganha por um movimento operário fraco e subserviente ao Estado. Nenhuma forma de controle ou manipulação é completa ou absoluta, mas sempre envolve um espaço de negociação e de mobilização dos sujeitos envolvidos. Essas concepções críticas mostraram a necessidade de se romper com purismos ideológicos e dicotomias rígidas, por exemplo, entre

²²⁵ Gomes, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 2, 1996, pp. 25-26.

²²⁶ Weffort, Francisco Corrêa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

²²⁷ Gomes, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil (...), 1996. Ferreira, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. (...), 2001.

um movimento operário autêntico e autônomo, com consciência de classe, e outro identificado como pelego e dependente do Estado, desviado das suas “verdadeiras” pautas de luta.

A principal vertente de debate e crítica sobre o populismo diz respeito às relações entre Estado e sociedade, principalmente entre Estado e trabalhadores. É nessa perspectiva que autores têm revisitado a história do movimento operário e sindical nos anos Vargas para desconstruir teses que reduziam essa história a uma narrativa de cooptação ou subordinação ao Estado. Mas a categoria do populismo também está estreitamente ligada ao debate sobre sistema de governo. Como visto no capítulo anterior, a ideia de que “o povo não sabe votar” era invocada para negar a capacidade de o povo atuar em um regime que demandasse maior intervenção da opinião pública, como seria em princípio o parlamentarismo, e também para questionar a legitimidade da expressão popular como mecanismo de escolha do chefe do Executivo no sistema presidencial. As críticas à candidatura e ao discurso de campanha de Vargas se inseriam dentro dessa lógica, uma vez que desqualificavam suas estratégias para conquistar apoio popular como manobras demagógicas que se aproveitavam de uma população politicamente imatura ou deseducada, que escolhia conforme as emoções e não a razão.

Mas o apelo ao povo não era uma exclusividade da candidatura de Vargas, nem seria esperado que o fosse. A própria campanha do brigadeiro Eduardo Gomes em 1945, candidato da UDN à presidência, também buscou identificá-lo como um candidato popular nascido de um movimento de opinião pública e ungido pelo povo.²²⁸ Em 1955, foi a vez da campanha de Etelvino Lins ser lançada pela UDN com o slogan “pão e vergonha”, também buscando uma identificação com o povo. “Sou popular porque sou do povo”, afirmou o próprio Etelvino no lançamento da sua candidatura, que depois seria substituída por Juarez Távora.²²⁹ Esse tipo de discurso parece natural quando se trata de uma eleição direta e, portanto, popular. Mas isso não quer dizer que esse método seja inerente ao presidencialismo, nem que seja isento de problemas ou dificuldades teóricas e práticas. O fato de a escolha do presidente contar com fonte própria e separada de legitimidade, autônoma em relação ao Congresso, não implica reconhecer automaticamente que o presidente receba um mandato popular. Não é possível tampouco tomar como um dado a proposição de que a presidência constitui uma instância de representação popular tão legítima quanto o Poder Legislativo.

²²⁸ Segundo Edgard Carone, o jornal *O Estado de São Paulo* comentou a presença de operários e de “gente do povo” na Convenção que oficializou a candidatura do brigadeiro: “Podemos dizer que desta vez o elemento popular, a rua, onde nasceu a candidatura de Eduardo Gomes, dominava o cenário”, afirmou o jornal. (Carone, Edgard. *A República Liberal. II evolução política (1945-1964)*. Difel: São Paulo, 1985.)

²²⁹ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo (...)*, 1981. p. 68.

Robert Dahl demonstra como essas ideias foram construídas ao longo do tempo e revela os embates que elas suscitaram no âmbito da história constitucional norte-americana. O primeiro país a adotar o regime presidencial, e que se tornou modelo para os demais, não previu inicialmente que o presidente seria detentor de um mandato conferido pelo povo. Ao contrário, os fundadores conceberam a eleição do presidente como um mecanismo para garantir a escolha de uma figura nacional, que tivesse apoio na maioria dos estados, e evitar que fosse uma escolha “populista”, no caso de eleição direta, ou uma escolha “faccionária”, no caso de eleição congressional.²³⁰ Até Andrew Jackson, nenhum presidente norte-americano teria reivindicado um mandato popular. Todos concordavam que o Congresso era o legítimo representante do povo e expressavam especial deferência à função legislativa, que deveria decidir sobre assuntos internos sem interferência presidencial. Para Dahl, foram os impulsos democratizantes que levaram à construção da ideia de mandato presidencial, ao lado de um deslocamento de percepção sobre o sentido das eleições, que passaram a ter um papel de promover mudanças na direção política em resposta às demandas populares. Em suas palavras:

Era inevitável que o executivo idealizado pelos Fundadores fosse fundamentalmente alterado em resposta à poderosa influência dos impulsos democratizantes. Se os Fundadores tinham em mente um chefe do executivo cuja eleição e cuja capacidade de governar não exigissem que ele competisse pela aprovação popular e que, portanto, não dependesse das ‘artes populares’ de conquistar apoio público, eles subestimaram seriamente a força dos impulsos democráticos entre seus concidadãos e o efeito desses impulsos sobre a presidência. Nada revela isto com mais clareza do que a velocidade assombrosa com a qual o projeto original dos Fundadores para o executivo foi substituído por uma presidência dependente da eleição popular e da aprovação popular.²³¹

Andrew Jackson, que exerceu a presidência entre 1829 e 1837, teria sido o primeiro presidente que não apenas se colocou como representante direto e imediato do povo, mas também postulou que sua eleição lhe outorgava um mandato popular. Ou seja, além de representar o povo, o presidente eleito recebia um mandato para implementar o programa político por ele defendido e apoiado pela população. Esta ideia estava por inteiro ausente do projeto original da Constituição norte-americana. Mas a partir de Jackson, outros sucessores no cargo defenderam que o presidente estaria em uma posição de representação do povo tão legítima quanto o Congresso, ou até superior a ele. Dahl faz uma ressalva relevante, ao apontar que há uma diferença entre a postura de presidentes que reivindicaram amplos poderes, mas com fundamento na Constituição, em relação àqueles que se basearam na “mística do mandato”. De fato, mesmo com interpretações implícitas ou expansivas das suas normas, a Constituição

²³⁰ Dahl, Robert. O mito do mandato presidencial. *Lua Nova* n° 24, setembro 1991. p. 30.

²³¹ *Idem*, p. 44.

oferece balizas mais definidas e, por isso, mais controláveis. Ainda segundo o autor, o grande responsável por consolidar a teoria do mandato presidencial como passou a ser concebida foi Woodrow Wilson, mas na condição de cientista político e não de presidente.

Esse é um dado bastante curioso porque a obra de Woodrow Wilson, *Congressual Government*, de 1885, foi muito invocada pelos parlamentaristas no Brasil, que citavam a análise do autor sobre o funcionamento do sistema americano como de um Congresso todopoderoso e um Executivo débil. Eles buscavam mostrar, com Wilson, que o país que servia como modelo de sistema presidencial praticava, na realidade, um governo congressional.²³² Wilson de fato era admirador do sistema de gabinete britânico, mas admirava particularmente o papel de liderança do primeiro-ministro e do gabinete, e por isso passou a defender para os Estados Unidos uma liderança presidencial mais vigorosa. Tal defesa está presente, segundo Dahl, na obra *Constitutional government* publicada em 1908. Assim, ironicamente para os parlamentaristas brasileiros, as ideias de Wilson consolidaram a imagem do presidente como “voz nacional do país” e como único representante do povo inteiro, enquanto os membros do Congresso representavam eleitorados e, portanto, interesses específicos e provincianos. Com fundamento no mandato popular recebido, os presidentes passaram a se arrogar uma maior liberdade de ação para executar seus projetos e objetivos políticos.²³³

Embora reconheça que o desenvolvimento da tese do mandato presidencial respondeu a impulsos de democratização da presidência, Dahl é crítico dos seus efeitos. Para ele, a teoria conferiu uma proeminência para o presidente, em detrimento do Congresso, que é negativa para o funcionamento da democracia e para a relação entre os poderes. Na medida em que o presidente passa a apelar ao povo com o objetivo de atropelar o Congresso ou de pressionar os parlamentares, enquanto o próprio Congresso pode opor resistência por também se colocar como instância de representação do povo, agravam-se os impasses e os bloqueios entre os dois poderes. Nesse cenário, o autor considera fundado o temor de uma presidência “imperial, plebiscitária, pessoal ou personalista”. Dahl chama atenção, ainda, para os riscos em se atribuir a um único sujeito o privilégio de revelar as opções do povo que, condensadas em fórmulas como de “interesse nacional” e de “bem público”, criam uma falsa oposição entre os interesses que seriam de todos e os interesses particulares ou específicos, como se os últimos não fossem expressões legítimas em uma democracia dentro de sociedades plurais. Em todo caso, o autor

²³² Ver, por exemplo: Voto em separado do deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 188.

²³³ Dahl, Robert. O mito do mandato presidencial (...), 1991.

faz um alerta para não se confundir democracia com governo pela opinião pública.²³⁴ Por tudo isso ele considera que as mudanças na presidência dos Estados Unidos representaram, na verdade, uma “pseudodemocratização” com efeitos perniciosos, que os fundadores tentaram evitar.²³⁵

No Brasil, desde a implantação do presidencialismo com a Constituição de 1891, foi prevista a eleição direta como método de escolha do presidente que, portanto, já dependeria, em tese, da aprovação popular. No entanto, como as eleições durante a Primeira República foram controladas pelos presidentes no poder e pelo jogo oligárquico, conforme a chamada política dos governadores, e marcadas pela fraude, coerção de eleitores e baixa participação, pode-se dizer que não houve de fato uma disputa pelo voto popular. A redemocratização em 1945 desenhou um novo cenário. As mudanças no sistema eleitoral, que chegavam a ser qualificadas como uma verdadeira “revolução”²³⁶, garantiram maior liberdade no exercício do voto e significativa ampliação do eleitorado, mesmo com as restrições à participação política ainda existentes.²³⁷ Não há dúvida de que a relação entre público e presidente se tornou mais forte. Os atores políticos buscariam se adaptar a essa nova conjuntura, e Vargas certamente soube fazê-lo muito bem. Em entrevista a Samuel Wainer em 1949, ele afirmou que não se definia como um líder político, mas como “um líder de massas”.²³⁸

Se o cargo presidencial em certo sentido se democratizou, passando a depender de uma aprovação popular manifestada de forma mais ampla e livre, a mudança de configuração da presidência também enfrentou problemas e foi objeto de críticas e contestações, tanto no âmbito do processo eleitoral, como do exercício do mandato. No próximo tópico abordaremos as

²³⁴ *Idem*. pp. 49-51. Ao invés de conferir um mandato popular, Dahl entende mais apropriado considerar que a eleição confere ao presidente “autoridade, direito e oportunidade de tentar conseguir a adoção, por meios constitucionais, dos programas que o presidente que apoia” (*Idem*, p. 44).

²³⁵ Segundo Dahl, os fundadores “não queriam um executivo que fosse um tribuno do povo, um defensor das maiorias populares; que chegasse ao cargo por meio de uma eleição popular; que, em consequência da sua eleição popular, reivindicasse um mandato para seus programas de ação; que, para mobilizar o apoio popular para seus projetos, apelasse diretamente ao povo; que moldasse a linguagem, o estilo e a enunciação de suas mensagens de maneira a voltar a opinião pública a favor das suas ambições; e que, sempre que parecesse conveniente, passasse ao largo dos membros do órgão deliberativo a fim de mobilizar a opinião pública e assim induzir um Congresso relutante a executar os seus projetos. No entanto, esta é uma descrição correta da presidência que surgiu da interseção do plano dos Fundadores com a ideologia fortemente democrática que veio a prevalecer entre os norteamericanos politicamente ativos”. Cf. Dahl, Robert. *O mito do mandato presidencial (...)*, 1991. p. 49.

²³⁶ No seu parecer à emenda parlamentarista, Afonso Arinos afirmou que a “revolução eleitoral” tinha sido a única “revolução política” que aconteceu no país. Ver: Parecer do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo? (...)*, 1958. p. 89.

²³⁷ Destaca-se a proibição de voto de analfabetos, a inelegibilidade de oficiais de baixa patente e a restrição do pluralismo político que resultou na cassação do registro do Partido Comunista sob o argumento de adotar orientação contrária ao regime democrático.

²³⁸ Wainer, Samuel. O debate da sucessão presidencial não poderá mais ser contido. In: Lacerda, Carlos *et al.* *Reportagens que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1973. p. 137.

batalhas travadas no exercício do mandato de Vargas, tendo em vista as relações do presidente com os partidos e o Congresso. Neste momento cabe retomar os questionamentos à sua candidatura e eleição. De um lado, ao longo da campanha, Vargas foi atacado como um candidato demagogo que se aproveitava de um eleitorado manipulável e desinformado e que representava riscos à democracia em razão do seu passado autoritário.²³⁹

De outro lado, a vitória eleitoral de Vargas foi impugnada sob o argumento de não ter alcançado a maioria absoluta dos votos. Ainda que a impugnação tenha sido motivada pelo inconformismo da oposição com o resultado, o argumento toca em uma questão relevante para o funcionamento do sistema presidencial, que diz respeito ao nível de respaldo popular necessário para que o presidente seja considerado de fato representante de todo o povo ou detentor de um mandato popular. É possível, assim, ponderar se um presidente que tenha recebido apoio minoritário do eleitorado, sem alcançar maioria dos votos, estaria legitimado a representar o povo e a implementar um programa desejado pela população.²⁴⁰

A UDN explorou essa ideia para questionar o resultado das eleições de 1950, e depois de 1955, como veremos.²⁴¹ Em 1950, Vargas foi eleito com 48,7% dos votos, tendo recebido a votação mais expressiva do período, atrás apenas de Dutra. Logo após a realização do pleito em outubro, a UDN lançou, sob a liderança do deputado Aliomar Baleeiro, a campanha da maioria absoluta.²⁴² O texto da Constituição de 1946 era omissivo e não explicitava a escolha de um critério majoritário para a eleição presidencial.²⁴³ Diante disso, a campanha udenista defendia a tese da maioria absoluta como um princípio implícito da Constituição e denunciava a ausência de “consenso nacional majoritário” na eleição de Vargas.²⁴⁴ Sob estes argumentos, foi apresentado recurso à justiça eleitoral, que pedia a declaração de nulidade do pleito e a realização, em seu lugar, de nova disputa entre os candidatos mais votados ou de novas eleições. Em entrevista, Vargas reagiu à tentativa de anular a eleição e invocou a legalidade em seu favor:

São curiosas essas manobras suicidas para criar a ilegalidade dentro da ordem legal. Elas não encontram apoio nem na Constituição nem nas leis ordinárias. (...) Confio

²³⁹ Essas acusações foram reverberadas pela imprensa antigetulista, a exemplo dos jornais cariocas *Tribuna da Imprensa* e *Diário de Notícias*. A esse respeito, ver: Costa, Luís Ricardo Araújo da. *Bota o retrato do velho Getúlio outra vez: a campanha presidencial de 1950 na imprensa do Rio de Janeiro*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2014.

²⁴⁰ Dahl, Robert. *O mito do mandato presidencial (...)*, 1991. p. 33.

²⁴¹ O fato de não terem alegado a tese na eleição de 1960, na qual saiu vitorioso o candidato Jânio Quadros, apoiado pela UDN, reforça a motivação oportunista da impugnação dos pleitos em 1950 e 1955.

²⁴² “Sustenta na Câmara o Sr. Aliomar Baleeiro que o Sr. Getúlio Vargas não está eleito”, *Correio da Manhã*, 4 nov. 1950.

²⁴³ Assim previa a norma constitucional: “Art. 81 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial”. Por sua vez, o art. 134 da Constituição de 1946 consagrava o sufrágio universal e direto.

²⁴⁴ D’Araújo, Maria Celina. *O segundo governo Vargas (1951-1954) (...)*, 1992. p. 117. Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-popolismo no Brasil. (...)*, 1986. p. 104.

na integridade da Justiça Eleitoral, que não irá macular sua toga. Confio nas Forças Armadas, que não constituem guarda pretoriana para prestar-se a manobras de políticos fracassados. Confio no povo, que exerceu soberanamente o seu direito de voto e espera que sua decisão seja respeitada.²⁴⁵

A justiça eleitoral e as Forças Armadas não decepcionaram a expectativa de Vargas e se posicionaram em apoio à legalidade do pleito. Em decisão do dia 18 de janeiro de 1951, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que a Constituição de 1946 não exigia maioria absoluta de votos para a eleição presidencial. Como a maioria não estava qualificada no texto constitucional, o critério adotado era o de maioria simples ou relativa. Isso porque, quando exigia maioria absoluta, a Constituição o fazia expressamente. A decisão lembrou, ainda, as dificuldades práticas de se aplicar a exigência de maioria absoluta em eleições diretas disputadas por vários candidatos, em regime de pluralidade de partidos. A não ser que se adotasse uma medida complementar, como limitar a competição aos candidatos mais votados, a exigência não seria viável. Nesses termos, o TSE aprovou a apuração geral das eleições e proclamou Getúlio Vargas e Café Filho eleitos presidente e vice-presidente.²⁴⁶ Por sua vez, a posição dos líderes militares em favor da legalidade e do respeito aos resultados das urnas foi um componente central para garantir a posse de Vargas.

Mas, antes disso, outra iniciativa promovida pela UDN em reação à vitória de Vargas foi apresentar um requerimento para convocação extraordinária do Congresso até março de 1951, sob alegação de ameaça ao regime democrático. Os apoiadores da medida afirmavam que Vargas poderia se aproveitar da dissolução do Congresso no final de janeiro para decretar medidas excepcionais, como estado de sítio ou intervenção federal.²⁴⁷ Cumprido o requisito de reunir assinaturas de 1/3 dos seus membros, a Câmara dos Deputados aprovou a convocação extraordinária até 9 de março, quando teria início a nova legislatura. A medida, no entanto, foi contestada porque ultrapassava o período de duração dos mandatos, que se encerrava em 31 de janeiro.²⁴⁸ Uma vez que a legislatura era improrrogável, a convocação extraordinária para além desse prazo seria ilegal. Com receio de darem razões para Vargas acusar o Congresso da prática de uma ilegalidade, os próprios udenistas recuaram e passaram a defender uma

²⁴⁵ “O Sr. Getúlio Vargas inquieta-se com a ilegalidade”, *Correio da Manhã*, 8 nov. 1950.

²⁴⁶ Tribunal Superior Eleitoral, Processo nº 26 – Apuração, 18 janeiro 1951.

²⁴⁷ “Manutenção do Congresso para barrar a vocação ditatorial do Sr. Getúlio Vargas”, *Correio da Manhã*, 14 nov. 1950.

²⁴⁸ Em razão do disposto no art. 2º, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à Constituição de 1946, havia um lapso entre o fim da legislatura anterior, dia 31 de janeiro, e o início da nova, em 15 de março. Questionando a convocação extraordinária, o deputado eleito para a legislatura de 1951, Castilho Cabral, impetrou mandado de segurança perante o STF reclamando o direito de exercer seu mandato desde 1º de fevereiro. O pedido foi, no entanto, indeferido pelo STF. Cf. Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança n. 1423, Relator(a): Min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/1951.

“desconvocação” da Câmara.²⁴⁹ Nessa revisão de estratégia, Afonso Arinos argumentou que, mesmo sem estar reunido regularmente após 31 de janeiro, o Congresso não estaria dissolvido, mas sim funcionando em recesso. Desse modo, poderia voltar à atividade caso Vargas pretendesse alguma medida excepcional.²⁵⁰

As sessões extraordinárias realizadas até a posse de Vargas mostraram uma verdadeira corrida do Congresso para aprovar o maior número de projetos antes da transferência do governo. Essa atitude mostra tanto um receio em relação à postura que Vargas teria de volta ao poder como uma tentativa de amarrar o máximo possível a sua atuação com base nas leis. Vargas também comentou sobre as afirmações de que ele representaria um risco ao regime democrático: “Não há motivos para receios. O regime democrático será mantido, não somente nas leis como no exercício efetivo de um governo de probidade e moralidade administrativa, ao serviço do povo e fiscalizado por este”.²⁵¹

Vargas foi finalmente empossado no dia 31 de janeiro, ao lado de Café Filho. Mas continuaram pesando contra ele as duas pechas, de populista e autoritário. Nesse sentido, o prognóstico do deputado Aliomar Baleeiro para o exercício do mandato presidencial de Vargas era pessimista e envolvia conflito entre os poderes e possível quebra da legalidade: “Eleito por minoria, não contará com a maioria do Congresso que, inclusive, poderá negar-lhe o orçamento para administrar. Será o sr. Getúlio Vargas um fantoche diante do Parlamento, coisa contrária ao seu temperamento. Então dará o golpe de Estado mais uma vez”.²⁵²

2.1.2. Conciliação ou conflito: a relação entre Vargas, partidos políticos e Congresso

A declaração de Aliomar Baleeiro previa dificuldades de relacionamento de Vargas com o Congresso. No presidencialismo, eventuais problemas na formação de maiorias parlamentares estáveis para a sustentação dos governos são uma ocorrência comum. Mas o cenário pode se agravar, como apontou Robert Dahl, quando o presidente invoca um mandato popular ou a adoção de um programa político a partir de um compromisso direto com o povo, que pode sofrer resistência do Congresso, que também reclama um mandato.²⁵³ Nesse caso, o presidente

²⁴⁹ “Dificuldades para a desconvocação do Congresso”, *Correio da Manhã*, 27 jan. 1951.

²⁵⁰ O jornal *Correio da Manhã* encampava a tese de Arinos. De um lado, apoiava a convocação do Congresso “dada a emergência da transmissão do governo”, mas resguardando aspectos jurídicos para que não abrisse brechas para acusações do próprio Vargas. (“A convocação do Congresso”, *Correio da Manhã*, 29 nov. 1950).

²⁵¹ “O Sr. Getúlio Vargas inquieta-se com a ilegalidade”, *Correio da Manhã*, 8 nov. 1950.

²⁵² “Sustenta na Câmara o Sr. Aliomar Baleeiro que o Sr. Getúlio Vargas não está eleito”, *Correio da Manhã*, 4 nov. 1950.

²⁵³ Dahl, Robert. O mito do mandato presidencial. (...), 1991. pp. 50-52.

pode pressionar o Congresso por meio da opinião pública, mas a tendência é de aumento dos conflitos e desgastes na relação entre os poderes.

No caso do governo Vargas, tanto as conexões cultivadas pelo presidente com a população quanto o seu passado autoritário são peças-chave para entender suas relações com os partidos políticos e o Congresso. Para isso, analisamos primeiro as estratégias adotadas pelo presidente (2.1.2.1.). O discurso apartidário que Vargas manteve durante a campanha foi, de certo modo, transposto para o exercício do mandato, na medida em que ele privilegiava o contato com outros atores políticos e sociais e incentivava outros formatos de organização política. Esse tipo de comportamento foi alvo de críticas por revelar uma postura de deslegitimação do sistema partidário, ou no mínimo não comprometida com o seu fortalecimento e a sua institucionalização. Ao mesmo tempo, a necessidade de governar com apoio do Congresso exigia do presidente estratégias de aproximação e de composição com os parlamentares, especialmente no tratamento da oposição.

Em seguida, analisamos as posturas da oposição em relação ao governo (2.1.2.2.). A trajetória política de Vargas, largamente associada ao uso de instrumentos de exceção e ao predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo, colocou dúvidas sobre o seu compromisso com as instituições democráticas. Em particular, gerou apreensões quanto aos limites e à extensão do poder presidencial e a sua ascendência sobre a função legislativa. A oposição, especialmente udenista, chegou a manter uma aproximação, mas sempre precária e contestada, com o governo. Na medida em que os conflitos se aguçaram, as conexões entre a oposição política e os militares se estreitaram em articulações contrárias ao governo.

2.1.2.1. Estratégias de Vargas: apartidarismo e conciliação

O discurso de posse de Vargas no dia 31 de janeiro evocou os lemas da campanha e criticou as tentativas de conturbar as eleições, orquestradas por aqueles que chamou de “profetas de calamidades” e “profissionais da desordem”. Apesar dessas investidas, segundo o presidente, a eleição havia transcorrido em clima de ordem e de respeito aos preceitos constitucionais e tinha sido “a mais livre e honesta da nossa história republicana”. Vargas afirmou que, tendo sido eleito como candidato do povo, alheio às injunções políticas e combinações partidárias, pretendia governar como presidente do povo. O governo seria assim

a “imagem refletida da pátria”, e não “agente de partidos, grupos, classes, interesses”.²⁵⁴ A mensagem de Vargas valorizava o caráter democrático da sua investidura no cargo, mas mantinha a referência direta ao povo e ao exercício de seu mandato popular, em detrimento da mediação dos partidos e da relação com as casas legislativas .

Após esse primeiro pronunciamento, o marco inicial da relação de Vargas com o Congresso pode ser simbolizado pela mensagem presidencial remetida ao Poder Legislativo em 15 de março de 1951. Trata-se de uma mensagem proferida todos os anos na abertura da sessão legislativa, pela qual o presidente presta contas, expõe um panorama da situação política nacional e destaca as principais pautas do programa de governo em que requer a colaboração do legislativo. O público-alvo dessa comunicação são, portanto, os próprios congressistas. Essa primeira mensagem de Vargas ao Congresso começava com um tom de colaboração e cooperação entre os poderes, como seria de se esperar, enfatizando o papel do Legislativo em contribuir na realização dos objetivos do governo. O presidente manifestava

inteira confiança no labor objetivo e fecundo do Congresso, no sentido de dotar o País, no menor tempo, da legislação adequada ao seu desenvolvimento econômico e social, e de prover o Poder Executivo com os recursos legais para uma ação plástica e eficiente nas novas condições externas e internas, bem como para o desempenho pleno e responsável dos seus deveres perante a Nação.²⁵⁵

Mas chama atenção que, na sequência, Vargas tenha dedicado longas considerações em torno das eleições de outubro de 1950 e seu significado. “Parece-me oportuno fixemos de logo o sentido desse acontecimento marcante na história do sistema representativo brasileiro, pois desse esclarecimento advirá melhor compreensão da própria situação do País”, assinalou. O presidente passou, então, a reafirmar o caráter democrático das eleições, inédito pela sua força e proporção, bem como a lisura do processo. Ainda segundo Vargas: “Não é pelo aspecto formal, que mais avulta a eleição de outubro. É antes pelo seu significado profundo”. Vargas explicou que esse “significado profundo” estava relacionado à demonstração de consciência política das massas que afirmavam sua vontade de participar do poder, libertas das amarras que antes impediam a sua livre manifestação nas urnas, ou seja, dos poderes oligárquicos e do caciquismo. Embora esse tipo de controle ainda existisse, a eleição tinha reaproximado as forças sociais do Estado ou, mais do que isso, a eleição “veio identificar o Estado com o povo. Foi uma reconquista do Estado pela sociedade viva”.²⁵⁶

²⁵⁴ Discurso Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 1951. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 672-675.

²⁵⁵ Mensagem ao Congresso Nacional - Apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951. 15 de março de 1951, 15 março 1951, p. 5.

²⁵⁶ *Idem*, pp. 6-7.

Vargas interpretava a escolha do seu nome para presidente como uma recusa aos partidos e classes dominantes, de um lado, e um reconhecimento dos seus feitos no passado e da sua lealdade aos interesses populares, de outro lado. Como teria afirmado Tancredo Neves, Vargas “plebiscitou o seu passado” ao entender que a eleição chancelava toda a sua trajetória anterior. Por meio dessa extensa reflexão a respeito das eleições, ele buscava demarcar a fonte legítima e democrática do seu provimento no cargo presidencial e indicar os novos atores que colocava em cena. O presidente se dizia investido em um mandato que lhe impunha o dever de realizar os objetivos do movimento popular que o elegeu. E com base nessa premissa, ele mesmo passou a traduzir as diretrizes que as urnas forneciam à orientação do governo, a exemplo da primeira diretriz por ele destacada, que se referia à implantação do “Estado-serviço”.²⁵⁷ Vargas se atribuía, assim, o papel não só de representante, mas de depositário e intérprete da vontade popular.

O presidente encerrou a mensagem ao Congresso relatando que havia se cercado de colaboradores de diferentes filiações partidárias, o que demonstraria seu interesse em zelar pela harmonia e imparcialidade.²⁵⁸ A primeira formação ministerial de Vargas, que ficou conhecida como “ministério da experiência”, foi marcada por uma forte presença do PSD e pela tentativa de trazer a UDN para o governo. O PTB, partido que elegeu Vargas, teve participação minoritária na composição dos ministérios. Um ministério foi atribuído ao PSP de Ademar de Barros, que também influenciou na escolha do presidente do Banco do Brasil, Ricardo Jafet. Por sua vez, o PSD passou a compor o governo como força majoritária. Durante as eleições, o PSD já tinha se dividido e aceitado tacitamente que parte dos seus membros optasse por apoiar a candidatura de Vargas em detrimento do próprio candidato do partido, Cristiano Machado.²⁵⁹

Dois aspectos se destacam na relação de Vargas com os partidos políticos. O primeiro se traduz na lógica de conciliação que caracterizou a atitude do governo no sentido de tentar compor com todas as forças políticas. Vargas buscou integrar todos os grandes partidos no governo e se dedicou particularmente às tentativas de aproximação com a UDN. Na primeira formação ministerial o udenista João Cleofas foi indicado para o Ministério da Agricultura e outros membros do partido mantiveram contatos próximos e articulações com o governo. A estratégia conciliadora de Vargas tinha o objetivo de obter uma coalização partidária no Parlamento, mas também demonstra uma dificuldade em lidar com a oposição. Além disso, como indica Maria Celina D’Araújo, Vargas privilegiou as tentativas de acordo com a UDN

²⁵⁷ *Idem*, pp. 8-10.

²⁵⁸ *Idem*, p. 245.

²⁵⁹ Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. (...), 1986. p. 108.

inclusive em detrimento de um maior fortalecimento do PTB.²⁶⁰ Nesse momento, o PTB tinha uma base pouco expressiva e orbitava em torno da figura do presidente, e não tinha ainda a projeção que alcançaria nos anos seguintes.

Um segundo aspecto que se sobressai é a postura de depreciação do papel dos partidos políticos. Na mensagem ao Congresso de março de 1951, Vargas já indicava que a colaboração do governo deveria abranger não só os partidos, mas todas as forças sociais.²⁶¹ Essa perspectiva ficaria mais clara na medida em que o governo estreitava a interlocução com o movimento operário e sindical. No seu primeiro discurso de 1º de maio, Vargas fez um apelo aos trabalhadores para se organizassem em torno de seus sindicatos. Ele não incentivou os trabalhadores a se filiarem ao PTB ou a participarem dos espaços da política formal, mas sim a se unirem nos sindicatos, por meio dos quais eles participariam e colaborariam com o governo, “como um grande bloco, forte e coeso”. Os sindicatos – e não os partidos – seriam o “instrumento de ação política” dos trabalhadores.²⁶²

Há nessa mensagem uma intenção de Vargas de operar por meio dos arranjos corporativos e, assim, neutralizar conflitos e contestações ao governo, mas há também uma diminuição da centralidade do sistema partidário. E esta posição está relacionada com outro trecho do discurso de Vargas, repetido em seus pronunciamentos, no qual ele apostava em uma democracia social e econômica, distinta de uma “democracia meramente política”.²⁶³ Embora Vargas não colocasse essas facetas como inconciliáveis, suas ações sinalizavam a diminuição da segunda frente à primeira. A omissão de seus discursos quanto aos direitos civis e políticos colocava o sistema partidário em segundo plano.²⁶⁴

Os parlamentares da oposição também criticavam a desconsideração do Congresso nas mensagens presidenciais. Eles chegaram a apontar um tom de ameaça no discurso feito por Vargas no dia 7 de abril de 1951. Nesse discurso, Vargas afirmou que o povo esperava as medidas do governo e sabia que muitas estavam sendo sabotadas. E terminou com a frase: “A desgraça é má conselheira, e devem temer o dia em que o povo faça justiça pelas próprias mãos”²⁶⁵. Essa referência à justiça do povo pelas próprias mãos foi interpretada como uma intimidação ao Poder Legislativo caso não aprovasse as propostas do governo. No entanto, Vargas modulou o discurso com o passar do tempo. O próprio deputado Afonso Arinos, que

²⁶⁰ D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. pp. 18 e 39.

²⁶¹ Mensagem ao Congresso Nacional - Apresentada pelo Presidente da República por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951. 15 de março de 1951, 15 março 1951, p. 246.

²⁶² Discurso Rio de Janeiro, 1º maio de 1951. In: D’Araújo, Maria Celina (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 678.

²⁶³ Discurso Rio de Janeiro, 1º maio de 1951. In: D’Araújo, Maria Celina (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 684.

²⁶⁴ D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. p. 114.

²⁶⁵ Discurso 7 abril 1951. *Biblioteca da Presidência da República*. p. 44.

criticava o desprezo mostrado por Vargas em relação ao Congresso, notou a mudança nos discursos no sentido de valorizar a interlocução com os partidos e os parlamentares, como veremos adiante.

De fato, no discurso de ano novo, em dezembro de 1951, o presidente já acenava mais fortemente ao Congresso e destacava a importância do seu papel. Dizia Vargas: “Agradeço ao Congresso Nacional a colaboração que me deu, a mim e ao povo brasileiro”.²⁶⁶ Na mensagem de abertura da sessão legislativa de 1952 o presidente também se dedicou a elogiar a atuação do Congresso e a cooperação entre os poderes:

É com prazer [...] que presto aqui o meu testemunho à operosidade das Casas do Congresso durante o ano que acaba de transcorrer e atesto a vigilante e patriótica dedicação com que abordaram os seus encargos constitucionais, prestando ao governo o seu concurso na elaboração e processamento da legislação requerida pelas circunstâncias nacionais e, não raro, no exercício de suas legítimas prerrogativas, o inegável auxílio de uma crítica construtiva e reveladora do interesse com o qual esta assembleia acompanha o desenrolar da ação administrativa do governo.²⁶⁷

Mas a principal demonstração da mudança de postura de Vargas em relação ao Congresso teria ocorrido em outubro de 1952, como avaliou o próprio Afonso Arinos. Nessa ocasião, Vargas apelou à colaboração dos partidos com o governo na tarefa da reforma administrativa. O presidente também reconheceu o papel da oposição e da crítica livre na democracia e convidou os representantes de todas as agremiações partidárias a contribuir com os objetivos do governo de solucionar os problemas nacionais.²⁶⁸ Essa sinalização de trégua e de cooperação entre Executivo e Legislativo, no entanto, não se confirmou como prática efetiva ou durável no curso do governo daí em diante.

Tradicionalmente, as análises sobre o segundo governo Vargas o dividem em duas fases: antes e depois da reforma ministerial de 1953. A primeira fase se caracterizaria pela tentativa do governo de compor com as forças conservadoras por meio de uma estratégia de conciliação. Já a segunda fase estaria marcada por uma guinada em direção ao povo e às pautas trabalhistas e nacionalistas. As alterações ministeriais, particularmente a indicação de João Goulart para o Ministério do Trabalho, indicariam essa mudança de postura do governo que teria radicalizado suas posições à esquerda, buscando respaldo direto do povo.²⁶⁹ Maria Celina D’Araújo discorda

²⁶⁶ Discurso Rio de Janeiro, 31 dezembro 1951. In: D’Araújo, Maria Celina (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 686.

²⁶⁷ Mensagem ao Congresso, Rio de Janeiro, 15 março de 1952. In: D’Araújo, Maria Celina (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 700.

²⁶⁸ Discurso pronunciado pelo presidente Getúlio Vargas, por ocasião do segundo aniversário da consagrada jornada eleitoral de outubro de 1950. 3 out. 1952. *Biblioteca da Presidência da República*.

²⁶⁹ Essa interpretação está presente por exemplo em Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 148. e Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. (...), 1986. p. 109.

dessa leitura e propõe uma interpretação alternativa, com base em extensa investigação documental sobre o governo Vargas.

Para a autora, não houve uma mudança de rumos a partir de 1953 no sentido de uma linha mais à esquerda e nacionalista. A autora entende que a reforma representou uma nova tentativa de consenso com as forças conservadoras, que mantiveram presença forte no governo, com o objetivo de obter uma colaboração interpartidária.²⁷⁰ Era condizente, portanto, com a estratégia de Vargas de não governar e nem se comprometer com nenhum partido, mas buscar compor com representantes das distintas agremiações. Maria Celina D'Araújo sustenta que não houve uma mudança de orientação do governo, mas sim uma prática que já existia e continuou presente: a condução de políticas distintas em diferentes arenas de decisão. A Assessoria Econômica da Presidência era o órgão técnico responsável pela vertente nacionalista do governo, mas atuava em descompasso com a política ministerial, favorável a uma perspectiva de colaboração com os Estados Unidos e o capital estrangeiro nas áreas econômica e de política externa, buscando conciliar interesses partidários e econômicos. Os projetos encampados pelo governo refletiam essas orientações ideológicas díspares, como nos casos da Petrobrás e do Acordo Militar com os Estados Unidos.²⁷¹ Ao longo de todo o período o governo conviveu com essas contradições internas e manteve integrantes com posições políticas e econômicas distintas ou até opostas.²⁷² Por isso não houve um momento de virada em 1953, mas sim uma busca constante por conciliação, que envolveu contradições também constantes na atuação do governo.

Essa lógica de atuação parece ter contribuído para o caráter instável e volúvel da base política de Vargas. Dentro do próprio PTB houve setores que se opuseram a medidas do governo, por exemplo, que estreitavam a colaboração com os EUA e com o capital estrangeiro. O Partido Comunista, embora defendesse as pautas trabalhistas, fez oposição ao governo Vargas, acusado de fazer o jogo do imperialismo por conta de iniciativas como a proposta de estruturação da Petrobrás como sociedade de economia mista. Por outro lado, muitos projetos do governo só foram aprovados por conta do apoio prestado pela UDN. Vargas não contava, portanto, com uma base sólida e consistente de apoio político e parlamentar. Além disso, o governo também enfrentou tensões no campo social e a insatisfação das próprias classes trabalhadoras que tradicionalmente respaldavam Vargas, mas reagiam à pressão inflacionária e ao aumento do custo de vida. Mesmo medidas adotadas para agradar os trabalhadores não

²⁷⁰ D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. pp. 127-128.

²⁷¹ *Idem*, p. 131.

²⁷² *Idem*, pp. 174-175.

alcançaram o efeito esperado, como o anúncio do aumento do salário mínimo, que acabou provocando greves em razão da falta de implementação por parte dos empregadores.

Dessa forma, as posturas ambíguas de Vargas em relação ao Congresso e as suas estratégias de conciliação com a oposição udenista mostraram que, se ele se sentia legitimado pela investidura democrática, também tinha dificuldade em operar por meio dos partidos políticos e em aceitar o preceito democrático que estabelece a política como lugar do conflito. As tentativas de composição política acima dos partidos, que não eram vistos como canais de ação política, e de apelo direto ao povo diminuía o papel das instituições políticas.²⁷³ Por sua vez, a reação da oposição, especialmente no campo udenista em articulação com militares, explorou as desconfiças quanto à vinculação de Vargas à Constituição e às instituições.

2.1.2.2. Caminhos da oposição: crítica e conspiração

Se o governo não deu uma guinada em 1953, é certo que houve uma mudança de atitude da oposição, especialmente por parte da UDN. Inicialmente, diante das tentativas de aproximação feitas por Vargas, a questão sobre participar ou não do governo gerou controvérsias dentro da UDN, que se dividia entre os chamados “chapas-branca” ou adesistas, que apoiavam a colaboração com o governo tendo em vista objetivos estratégicos, e os que eram identificados como udenistas históricos, autênticos ou puristas, que defendiam uma linha de independência e de combatividade do partido.²⁷⁴ De modo geral, no primeiro período da presidência de Vargas, a UDN manteve uma flexibilidade maior nas relações com o governo. Mesmo na Convenção Nacional de 1953, a direção do partido adotou posição contrária à participação no governo, mas concordava em apoiar medidas que realizassem o interesse público ou o bem-estar da população.²⁷⁵

Entre alguns integrantes havia inclusive uma percepção do governo como esteio de legitimidade. Em um relato de conversa com Afonso Arinos em fevereiro de 1952, Gurgel do Amaral indicava que o temor maior da UDN era a perspectiva de eleição de Ademar de Barros. Segundo as impressões de Gurgel, Arinos entendia “Que o governo Getúlio Vargas representa, quando nada, a legitimidade do poder e a sobrevivência das instituições democráticas”, o que

²⁷³ D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. p. 94.

²⁷⁴ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. (...), 1986. p. 109.

²⁷⁵ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. p. 63.

favorecia possibilidades de entendimento entre a UDN e o governo.²⁷⁶ O próprio Arinos, no discurso em que fez uma avaliação do primeiro ano de governo Vargas, reconheceu o “patriotismo” e os “bons propósitos” do presidente, que demonstrava esforço em respeitar a ordem institucional: “Não negamos que S. Exa. se tem mantido, no transcurso desses 365 dias aproximadamente empenhado em não infringir de frente e em não desmerecer agressivamente as instituições sábias da Constituição que nos rege”²⁷⁷.

Mas a oposição se mantinha crítica ao governo Vargas em dois aspectos principais: na atuação depreciativa do Congresso e dos partidos, buscando apoio na inserção política dos sindicatos, e na prática de excessos ou irregularidades no campo legislativo. Na condição de líder da UDN e da minoria na Câmara, Afonso Arinos denunciava a postura de Vargas no sentido de ignorar o Congresso e os partidos, ou mesmo de adotar um tom de ameaça em seus discursos e mensagens, para obter apoio aos programas do governo. Arinos afirmava que Vargas deveria respeitar o Congresso e a oposição, que tinha o papel, natural e necessário em uma democracia, de apresentar divergências e discordâncias, sem que isso representasse uma ofensa pessoal contra o presidente ou uma declaração de inimizade. O problema, para Arinos, estava tanto nas tendências de Vargas para o poder pessoal e para o caudilhismo, como no seu modo de atuar como “homem de poder”, e não “homem de governo”.²⁷⁸

Essa ideia foi desenvolvida em outros discursos de Arinos. Ele dizia que Vargas tinha habilidade no jogo político, mas se concentrava em assegurar uma ampla fidelidade ao poder. Mas a busca por essa fidelidade política seria desnecessária ou mesmo imprópria em um regime democrático, no qual o poder decorre da Constituição. Por outro lado, a função de governar, que de fato demandava uma articulação engenhosa com partidos e Congresso, não era bem desempenhada pelo presidente, acostumado às facilidades do governo em regimes ditatoriais.²⁷⁹ No entanto, como será visto adiante, a marcha dos acontecimentos mostraria que a garantia do poder pela Constituição não era suficiente para assegurar a estabilidade política do governo.

As críticas ao governo também foram condensadas pelo deputado Heitor Beltrão (UDN) no seu voto contrário à aprovação das contas do presidente de 1951, que foi anexado à denúncia que apresentou o pedido de impeachment de Vargas em 1954, abordada a seguir. Segundo ele, o presidente “tem agido, vezes reiteradas, como se só ele tivesse sido empossado, como se não

²⁷⁶ Relato de conversa entre Gurgel do Amaral e Afonso Arinos, 15/02/1952. In: Cruz, Adelina Maria Alves Novaes; Costa, Célia Maria Leite; D’Araújo, Maria Celina Soares; Silva, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*: Coletânea de documentos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. p. 15.

²⁷⁷ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º fev. 1952, p. 646.

²⁷⁸ *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º fev. 1952, pp. 646-647.

²⁷⁹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 8 jul. 1953, p. 6284.

estivesse também, em pleno exercício, o Poder Legislativo”. Os discursos apartidários de Vargas comprovavam sua índole contrária ao regime representativo, que colocava em risco o Congresso. Nesse sentido, Beltrão acusou Vargas de atuar contra o Congresso e os partidos, chamando atenção para o teor de seus pronunciamentos:

Vale recordar seus discursos, agora, em pleno exercício de seu desajeitado período constitucional, rogando sem aludir ao Congresso, que o operariado se convertesse em força política para ajudá-lo a governar e que a ideia sindicalista consagrasse em ofícios os brasileiros para alicerce do seu governo.²⁸⁰

A respeito dessa “ideia sindicalista”, o deputado esclarecia que ninguém era contrário à classe operária e ao reconhecimento de seus direitos, mas que a democracia deveria se referir ao povo “em seu conjunto e não particularizado em classes”. Além disso, ao dizer que estava com o povo e os trabalhadores, segundo Beltrão, Vargas excluía os partidos. Segundo a crítica da UDN, o presidente deveria atuar somente por intermédio dos partidos para organizar e executar os planos do governo. Assim, os udenistas repeliam “a tentativa de se transformar os sindicatos operários em maquinismos de ação direta da política” e com isso desviar o movimento operário para os quadros da ilegalidade, desvirtuando o sindicalismo em “obra de agitação antidemocrática”, como exposto pelo líder do partido, deputado Afonso Arinos²⁸¹.

A posição da UDN revelava uma visão restritiva do jogo político, contrária ao alargamento das bases democráticas, e um incômodo com o ingresso de novos sujeitos pertencentes às classes trabalhadoras na política. Nesse sentido, Vargas era acusado de promover conflitos e divisões de classes, ainda que sua atuação se pautasse essencialmente pela busca de conciliar capital e trabalho e de harmonizar os interesses envolvidos. Por sua vez, os protestos contra o desprestígio do Congresso e dos partidos se relacionavam à própria capacidade de o governo funcionar em um sistema presidencialista e democrático. Ou seja, as críticas desafiavam Vargas a obter os ajustes necessários com partidos e Poder Legislativo para conduzir seu plano de governo.

Em alguns momentos chegou-se a vislumbrar uma possibilidade de acomodação das relações entre Executivo e Legislativo. No seu voto contrário à emenda parlamentarista, em 1952, Afonso Arinos chamou atenção para a mudança no tom dos discursos de Vargas, que inicialmente menosprezavam os partidos e o Congresso, mas depois passaram a reconhecer a necessidade de entendimento entre o governo e essas instituições e mecanismos do sistema

²⁸⁰ *Diário do Congresso Nacional I*, 8 maio 1954. Anexo 21 – Voto deputado Heitor Beltrão. Porque devem ser rejeitadas as contas do presidente relativas ao exercício de 1951. p. 2505.

²⁸¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 10 out. 1952, p. 10726. *Diário da Câmara dos Deputados*, 08 jul. 1953, p. 6282.

representativo.²⁸² Em outra oportunidade, o discurso do presidente de 2 de outubro de 1952 pedindo a colaboração dos partidos foi elogiado por Afonso Arinos, que assumiu, em nome da UDN, o compromisso de contribuir com a reforma administrativa, ainda que condenando tentativas de transformá-la em meio para subverter o regime político.²⁸³

Arinos revelava uma expectativa de que a mudança de postura de Vargas indicasse um processo de ajustamento do governo às dinâmicas institucionais do sistema presidencial. Ou, ainda, ele esperava que os elementos do presidencialismo brasileiro, sobretudo o sistema pluripartidário e a representação proporcional, atuassem para diminuir o poder pessoal do presidente e exigir uma relação equilibrada entre os poderes. No entanto, nem o espírito de colaboração da UDN teve continuidade, nem o governo conseguiu firmar uma aliança estável com o Congresso. Diante dessas dificuldades se avolumaram as críticas contra excessos e abusos do poder presidencial em relação ao Legislativo.

Antes de examinar melhor este aspecto, é importante ter em mente alguns dados gerais a respeito das relações entre Executivo e Legislativo no governo Vargas, especialmente no campo da produção legislativa. Em primeiro lugar, o governo pode ser considerado produtivo do ponto de vista da capacidade decisória, tendo aprovado projetos importantes, como o da Petrobrás, o do Acordo Militar Brasil-EUA e o da criação do BNDES.²⁸⁴ São projetos que demandaram envolvimento ativo do presidente e implicaram um custo político alto nas articulações com o Congresso, em razão do caráter controvertido e polêmico das matérias. Além disso, no período de 1949-1964, o governo Vargas foi o que teve a maior taxa de sucesso na aprovação de projetos remetidos pelo Executivo. Segundo números fornecidos por Fernando Limongi, Vargas aprovou 45% dos projetos que enviou, enquanto a média do período foi de 29,5%. Ainda assim, trata-se de um nível bastante inferior às taxas verificadas após a Constituição de 1988, que possuem uma média de 70,7%. O mesmo acontece em relação à chamada taxa de dominância: Vargas foi responsável pela apresentação de 47% das leis aprovadas durante o seu mandato, enquanto a média no período é de 39% e, após 1988, essa média sobe para 85,6%.²⁸⁵

Para entender o que esses dados nos comunicam, é necessário de início lembrar que a Constituição de 1946, seguindo os passos de 1934, aumentou a participação do Executivo no

²⁸² Relatório e parecer do deputado Afonso Arinos de Melo Franco sobre a Emenda nº 4-B, de 1952, substitutiva da Emenda nº 4, de 29 de março de 1949 (Voto vencido). In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958. p. 304.

²⁸³ *Diário da Câmara dos Deputados* 10 out. 1952, p. 10726.

²⁸⁴ D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. p. 37.

²⁸⁵ Limongi, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos* 76, Novembro 2006, pp. 23-24.

processo legislativo. A maior presença do Executivo no processo de produção das leis se relacionava à perspectiva de um Estado intervencionista e, assim, não seria uma anomalia, mas uma consequência do desenho institucional adotado. Esse desenho foi aprofundado em 1988, o que também ajuda a explicar o desempenho do Poder Executivo desde então. Assim, o crescimento do papel legislativo do Poder Executivo não é, em si ou automaticamente, um indicativo de fragilização democrática ou de desvio das normas constitucionais.

Com relação ao governo Vargas especificamente, destaca-se o fato de apresentar as maiores taxas de sucesso e dominância do Executivo no período, o que indica que não foi uma gestão ineficiente e que, diferente do contexto pré-1964, os conflitos entre Executivo e Legislativo não levaram a um cenário de paralisia decisória.²⁸⁶ Ao mesmo tempo, embora superiores, as taxas não discrepam da média do período a ponto de quebrar o padrão. Portanto, não teria havido, à primeira vista, um domínio excessivo ou anormal da pauta legislativa pelo presidente. Mas esses dados também devem ser colocados em perspectiva diante de disfunções no processo de produção normativa que eram apontadas pela doutrina constitucional no período. Os autores demonstravam que o Poder Legislativo não era o principal *locus* de elaboração das leis. Segundo indicou Osvaldo Trigueiro, em texto de 1959, a maioria das leis básicas adotadas pós-1946 tinham emanado do Executivo, por meio de uma profusão de decretos, portarias e outros atos normativos, e não do Legislativo, que tinha sido responsável pela aprovação de um número baixo de leis em sentido material.²⁸⁷

Essa “crise legislativa” foi um dos principais problemas abordados pelo debate constitucional no período. Como visto no capítulo anterior, a conformação constitucional das relações entre Executivo e Legislativo havia atendido a objetivos em certa medida díspares: de prever um Executivo forte e interventor e de reabilitar as funções do Poder Legislativo, garantidas por uma rígida separação de poderes. A maior parte da doutrina entendia que o modelo vigente não era adequado às exigências de produção de normas cada vez mais complexas e técnicas.²⁸⁸ De modo geral, os autores avaliavam que o Congresso não tinha condições de deter o monopólio da produção normativa e defendiam a adoção de mecanismos de delegação legislativa.

²⁸⁶ A respeito do contexto pré-1964, Wanderley Guilherme dos Santos demonstra como os conflitos entre Executivo e Legislativo levaram a um cenário de paralisia decisória, caracterizado por uma excessiva fragmentação e polarização política, além de dispersão dos recursos políticos. Cf. Santos, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

²⁸⁷ Trigueiro, Osvaldo. A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Forense*, v. 57, n. 192, nov/dez, 1960.

²⁸⁸ Seabra Fagundes, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Revista de Direito Administrativo*, v. 43, 1956.

No contexto do governo Vargas, Afonso Arinos publicou um texto, em 1952, que discutia o que ele chamava de “crise do direito”. Um aspecto dessa crise correspondia à crise da legalidade, que não conseguia responder aos problemas político-jurídicos por conta das técnicas demoradas de elaboração das leis. Diante disso, Arinos defendia uma política intervencionista e que permitisse formas mais rápidas e flexíveis de produção legislativa. A preocupação do autor no texto era a de que, se o direito não desse conta das demandas sociais, a massa seria governada por governos caudilhos, o que abriria espaço para situações de caos e de anarquia. A insuficiência da legalidade também resultava no alastramento da exceção nos regimes democráticos, uma vez que os governos passavam a apelar a um direito da crise, fora da lei e mesmo contra a lei.²⁸⁹

Outro problema abordado pela doutrina dizia respeito aos poderes exercidos pelo presidente, sua extensão e limites. Em 1953, Osvaldo Trigueiro, advogado e então deputado federal da Paraíba pela UDN, publicou um estudo a respeito dos poderes do presidente da República, no qual refletia sobre a doutrina americana dos poderes implícitos e sua aplicação ao Brasil.²⁹⁰ Segundo ele, nos Estados Unidos, os poderes do presidente foram largamente aumentados ao longo do tempo em razão dos novos papéis de intervenção assumidos pelo Estado. Uma vez que a Constituição permanecia a mesma desde 1787, esse alargamento se baseou na doutrina dos poderes inerentes e implícitos, chancelada pela jurisprudência, que conferia ao governo não só o exercício dos poderes enumerados, mas também aqueles que deles decorressem ou que fossem presumidos da finalidade constitucional. Além de conciliar o texto originário da Constituição com as novas realidades e demandas de atuação do Estado, o reconhecimento dos poderes implícitos não teria transformado o governo presidencial em ditatorial porque mantinha a autoridade dos demais poderes e obedecia limites vigiados pelo controle judicial, sobretudo da Suprema Corte.

No caso brasileiro, embora a doutrina dos poderes implícitos fosse aplicável do ponto de vista teórico, já que o Brasil adotava a mesma estrutura e técnica jurídica do sistema constitucional norte-americano, Trigueiro entendia que não estavam presentes as condições que justificavam o acréscimo de competências ao Poder Executivo. Nos Estados Unidos, as omissões do texto constitucional – em razão do seu conteúdo sintético – e a sua longa duração exigiram uma interpretação extensiva das competências do presidente para o funcionamento

²⁸⁹ Franco, Afonso Arinos de Melo [1952]. A crise do direito e o direito da crise. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957. O texto foi originalmente publicado em: *Revista forense*, v. 49, n. 142, p. 14-19, jul./ago. 1952.

²⁹⁰ Trigueiro, Osvaldo. Os poderes do presidente da República. *Revista Forense*. Ano 50, Vol. 148, Rio de Janeiro, julho-agosto de 1953.

das instituições. Já no Brasil, a Constituição de 1946 era muito mais recente e extensa, além de conter uma sistematização mais completa da distribuição de competências. Por isso, embora a enumeração dos poderes do presidente não fosse exaustiva, a sua ampliação não se justificava no quadro constitucional brasileiro. Em todo caso, qualquer medida nesse sentido teria que ser aprovada por lei ou construída pela jurisprudência. Segundo o autor:

Seria a postergação do regime da separação de poderes e o repúdio às garantias democráticas essenciais, se o próprio Poder Executivo, à revelia do Congresso e do Supremo Tribunal, se permitisse desvendar, nos refolhos da Constituição, novas e imprevistas inspirações de autoridade e de força.²⁹¹

A leitura desses textos sob o pano de fundo do governo Vargas deixa transparecer objetivos de desautorizar uma tentativa de extensão dos poderes do presidente, de neutralizar a relação entre presidente e as massas e de combater o recurso a mecanismos de exceção. Ao mesmo tempo em que refletiam a atuação oposicionista dos autores contra as plataformas do governo, as críticas também se pautavam pelo receio em relação ao histórico de Vargas, associado à hipertrofia do Executivo e ao poder pessoal.

No âmbito parlamentar, em diversos discursos, Afonso Arinos denunciou abusos legislativos praticados por Vargas, em especial na edição de decretos. Na avaliação de um ano de governo, Arinos criticava a “frequência decepcionante com que se tem considerado autorizado a expedir através de uma legislação decretorial ou regulamentar (...) medidas e providências muitas vezes de alçada política que competem privativamente à iniciativa do Congresso nacional”.²⁹² Já no final de 1953, o deputado reconhecia que o recurso à legislação delegada era uma imposição diante da ampliação das funções do Estado e concordava com uma interpretação extensiva e plástica da independência dos poderes, que fosse compatível com as necessidades do governo e atenta aos limites do Poder Legislativo. No entanto, segundo Arinos, o governo Vargas incorria em excessos e irregularidades ao legislar por decretos: “Vemos, no Brasil, o governo extravasar seus poderes constitucionais não apenas na legislação de caráter econômico, mas também na legislação de caráter político e de caráter policial. Este o aspecto grave do momento nacional, este o aspecto que desejo denunciar”²⁹³.

As críticas de Arinos recebiam o reforço de outros parlamentares que denunciavam uma diminuição do Poder Legislativo pela ação do governo, como visto na discussão da emenda parlamentarista. Na mesma direção, no voto contrário à aprovação das contas presidenciais de 1951, o deputado Heitor Beltrão acusava Vargas de legislar até por meio de vetos, acatados por

²⁹¹ *Idem*, p. 45.

²⁹² *Diário da Câmara dos Deputados*, 01 fev. 1952, p. 646.

²⁹³ *Diário da Câmara dos Deputados*, 26 nov. 1953, p. 4866.

um Congresso subserviente.²⁹⁴ As críticas também se voltavam contra intromissões de Vargas na política legislativa, como aquela que limitou o poder de emenda dos parlamentares sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Executivo.

A partir de 1953 e em 1954, a frente oposicionista da UDN, que ficou conhecida como “banda de música” e era protagonizada pelos chamados “bacharéis”, passou a sustentar uma postura de oposição sistemática e aguerrida contra o governo, com ataques crescentes à figura de Vargas. Essa atuação foi impulsionada pelos escândalos de corrupção envolvendo o governo e recebeu o respaldo da grande imprensa, também contrária ao presidente.²⁹⁵ Entre as bandeiras da oposição, além dos casos de corrupção, estavam pautas sobre moralidade, incompetência administrativa e alianças espúrias do governo, em especial com o peronismo.²⁹⁶ As relações entre os setores da oposição e as Forças Armadas também se estreitaram, na mesma medida em que Vargas perdia apoio militar. O desgaste do governo com as classes armadas já tinha sido sinalizado pelos resultados da eleição para o Clube Militar em 1952, na qual a ala nacionalista não conseguiu se reeleger e perdeu para a chapa ligada à Cruzada Democrática, grupo que se identificava com o anticomunismo e era majoritariamente antigetulista.²⁹⁷

Parlamentares udenistas mantinham contatos frequentes e cada vez mais próximos com militares. Em discurso no final de outubro de 1953, Afonso Arinos enalteceu a atuação das Forças Armadas na proteção da democracia e contra tentativas de subverter os princípios do regime. Arinos ressaltava a mudança do papel dos militares, que deixavam de agir precipuamente em defesa da soberania na ordem externa, e passavam a atuar em defesa da democracia, na ordem interna. Entre os princípios do regime, cabia às Forças Armadas assegurar “a exclusividade do mecanismo partidário, como instrumento de execução da vida política”²⁹⁸. Os partidos políticos, segundo o deputado, não podiam ser abandonados ou substituídos pelas corporações trabalhistas e sindicatos.

Em fevereiro de 1954, diante da proposta apresentada pelo então Ministro do Trabalho, João Goulart, que pretendia conceder 100% de aumento do salário mínimo, a insatisfação militar foi veiculada pelo Manifesto dos Coronéis. O documento exprimia o descontentamento dos oficiais em relação a demandas não atendidas pelo governo e exigia o aporte de recursos à

²⁹⁴ *Diário do Congresso Nacional I*, 8 maio 1954. Anexo 21 – Voto deputado Heitor Beltrão. Porque devem ser rejeitadas as contas do presidente relativas ao exercício de 1951. p. 2524.

²⁹⁵ CPDOC (verbete), “Getúlio Vargas e a imprensa: uma relação conflituosa”. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElVoltou/RelacaoImprensa>.

²⁹⁶ Carone, Edgard. *A República Liberal*. (...), 1985. p. p. 73. A polêmica em torno o suposto acordo entre Vargas e Perón, contra os Estados Unidos, será comentada adiante na discussão sobre o episódio do impeachment.

²⁹⁷ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. pp. 141-142 e p. 162.

²⁹⁸ *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 out. 1953, p. 3570.

corporação. Os oficiais também denunciavam a crise de autoridade e as divisões internas dentro do Exército e advertiam o governo em relação às tensões políticas e militares.²⁹⁹ Vargas recuou e demitiu João Goulart do cargo, mas o governo seguiu em uma escalada de tensões.

Outro foco de desgaste do governo foi a morte do jornalista Nestor Moreira, do jornal *A Noite*, em maio de 1954, por espancamento da polícia. A morte gerou comoção social e reações da imprensa e dos círculos políticos. Em discurso na tribuna para homenagear o jornalista, Afonso Arinos aproveitou para destacar as ameaças à democracia e a necessidade de defender as “liberdades que, com o governo do Sr. Getúlio Vargas, não estão mais em risco, senão que estão, neste momento, sendo atacadas virtualmente, frontalmente nas suas mais bases mais completas e nas suas expressões”³⁰⁰. Arinos afirmou ainda que o Brasil vivia sob aparência de uma legalidade esvaziada de sentido, que não mais caracterizava um regime de liberdade “no momento em que a Constituição é letra vã, porque não é só suprimindo as instituições que dá o golpe de Estado; é também prostituindo as instituições, paralisando as instituições, manietando as instituições e impedindo que elas funcionam no que elas têm de mais elementar”³⁰¹. Se antes a oposição aceitava que não havia risco ou clima para golpe, passava nesse momento a criar um discurso que acusava o governo de desvirtuar a legalidade por meio de caminhos indiretos.

A campanha da oposição também mobilizou sentimentos de medo da opinião pública quanto à aproximação do governo com as massas e as classes trabalhadoras e à suposta ameaça de implantação de uma República sindicalista no Brasil.³⁰² O discurso de Vargas do dia 1º maio de 1954 teve um impacto decisivo nesse sentido. Apesar de desaconselhado, Vargas anunciou a concessão do aumento de 100% do salário mínimo e finalizou o discurso exortando o papel político dos trabalhadores: “Como cidadãos, a vossa vontade pesará nas urnas. Como classe, podeis imprimir ao vosso sufrágio a força decisória do número. Constituíis a maioria. Hoje estais com o governo. Amanhã sereis o governo”³⁰³. Esta passagem alimentou as denúncias que acusavam Vargas de promover a agitação das massas com o propósito subversivo de atentar contra as instituições representativas e o sistema político.

²⁹⁹ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. pp. 163-164.

³⁰⁰ *Diário da Câmara dos Deputados*, 25 maio 1954, p. 3174.

³⁰¹ *Diário da Câmara dos Deputados*, 25 maio 1954, p. 3175.

³⁰² Em razão desse argumento, segundo Maria Celina D’Araújo, a interpretação de que teria havido uma guinada à esquerda do governo Vargas em 1953 era conveniente para a oposição, que tinha interesse em tornar o governo vulnerável ao expor a posição esquerdizante como perigo à democracia. Cf. D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas (1951-1954)*. (...), 1992. p. 130.

³⁰³ Discurso Petrópolis, 1º de maio de 1954. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas (...)*, 2011. p. 762.

No final de maio, uma entrevista concedida pelo então ministro da Justiça, Tancredo Neves, à TV Tupi acirrou os conflitos entre governo e oposição. O ministro declarou que não havia oposição no país e que a chamada oposição era dirigida por interesses econômicos estrangeiros. As declarações foram duramente rebatidas pelos representantes udenistas na imprensa e no Parlamento e acusadas de ter motivação eleitoral. Segundo eles, o ministro teria pretendido tumultuar um processo de união entre PSD e UDN em Minas Gerais que visava fechar um acordo para a sucessão.³⁰⁴ Esse episódio ocorreu no momento em que a Câmara dos Deputados apreciava o pedido de impeachment contra o presidente Getúlio Vargas.

2.2. Governo Vargas e o impeachment no sistema presidencial

No contexto dos anos 1950, a realidade de intervenção estatal e de crescente complexidade das demandas sociais e econômicas mobilizou a teoria e a prática constitucional no Brasil. Desde a Constituinte de 1946 discutia-se uma compreensão revisada do princípio da separação dos poderes diante dessa nova realidade, que alterava o papel desempenhado pelo Poder Legislativo. Se, por um lado, a tendência era retirar do Poder Legislativo o monopólio na produção das leis, por outro lado, buscava-se fortalecer suas funções de controle e de fiscalização das atividades do Poder Executivo. Um governo forte deveria ser também um governo responsável e obrigado a prestar contas. Para isso, diversos mecanismos serviriam à atuação fiscalizadora do Poder Legislativo, complementada por outros órgãos de controle, como os tribunais de contas.

A medida mais extrema à disposição do Poder Legislativo era a responsabilização política, que resultava no afastamento do presidente e/ou ministros de Estado dos cargos, com base no processo de impeachment. O artigo 88 da Constituição de 1946 previa a possibilidade de abertura de processo de impeachment contra o presidente da República em caso de crime de responsabilidade. O processo de impeachment e as suas hipóteses de cabimento foram regulados pela Lei 1.079, de 1950, mas sem uma mudança significativa em relação ao regramento anterior, que datava do início da Primeira República.

Outro instrumento de controle pelo Poder Legislativo, desenvolvido sob o regime constitucional de 1946, foram as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Previstas originalmente pela Constituição de 1934, as CPIs tiveram a sua competência ampliada pela Constituição de 1946, que deixou de fazer referência apenas à matéria penal, permitindo a

³⁰⁴ Reage a oposição aos insultos do Ministro, *Tribuna Imprensa*, 31 maio 1954. Ver também o discurso de Afonso Arinos em: *Diário da Câmara dos Deputados*, 1 jun. 1954, p. 3371 e ss.

incidência da investigação sobre atos do governo de maneira geral. A Constituição de 1946 também concedeu tanto à Câmara como ao Senado a prerrogativa de criar CPIs. A primeira CPI após a transição foi criada em 1946 para apurar atos delituosos da ditadura do Estado Novo, mas não foi concluída. Em 1952, as CPIs foram regulamentadas pela Lei 1.579, que dotou o Poder Legislativo de poderes judiciários, embora restritos, de caráter processual. A lei também considerou como crime os atos de obstruir os trabalhos da comissão ou prestar falso testemunho perante seus membros.

O governo Vargas assistiu a uma proliferação de CPIs, a maioria concentrada em atividades do Estado na área econômica. Segundo dados da Câmara dos Deputados, foram criadas 15 CPIs em 1952, e 8 em 1953. No total, ao longo de todo o governo, houve 29 CPIs.³⁰⁵ Ainda que, entre elas, somente 10 tenham sido concluídas, as CPIs se tornaram um instrumento da oposição para investigar e para pressionar o governo.³⁰⁶ Outro aspecto que chama atenção é o número elevado de CPIs que investigaram a atuação do Banco do Brasil: 12 em todo o período pós-1946, uma delas focada nos empréstimos concedidos ao jornalista Samuel Wainer, do jornal Última Hora. Este inquérito, que ficou conhecido como “CPI do Última Hora”, cumpriu um papel relevante no processo de desestabilização do governo Vargas. Outra CPI, referente à atuação da chamada Comissão Central de Preços (CCP), esteve na base do pedido de impeachment do presidente.

Mas à diferença das CPIs, que tiveram ressonância e serviram para expor e denunciar escândalos do governo, as tentativas de impeachment, tanto contra dois ministros de Estado como contra o próprio presidente, não encontraram apelo e tiveram pouca repercussão. É possível supor que as CPIs permitiam uma margem maior de manobra à oposição, enquanto o avanço de uma denúncia em processo de impeachment dependeria da formação de uma ampla coalizão parlamentar contrária ao governo. E nesse sentido, como afirmou Maria Celina D’Araújo, se Vargas não contava com uma base sólida de sustentação, ele tampouco enfrentava uma “coalizão de veto”.³⁰⁷ Essa situação no Congresso contribuiu para barrar o pedido de impeachment, mas não evitou que o presidente chegasse a uma situação insustentável no mês de agosto.

O episódio da tentativa de impeachment de Vargas não é muito conhecido ou debatido. Em regra, as análises do período dedicam a ele pouco mais do que algumas linhas. A pouca

³⁰⁵ Dados disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/439829-CONFIRADOS-SOBRE-TODAS-AS-CPIS-DA-CAMARA-E-CPMIS-DO-CONGRESSO-NACIONAL.html>

³⁰⁶ Note-se, por exemplo, a criação da “CPI da subversão”, em 6 de julho de 1954 para apurar a participação de autoridades, principalmente do Ministério do Trabalho, em atividades subversivas.

³⁰⁷ D’Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas 1951-1954: (...)*, 1992. p. 141.

atenção ao tema indica uma percepção de que a denúncia contra Vargas não teve papel relevante na crise do governo. Mas dentro do objetivo de compreender o funcionamento do presidencialismo no período, nos parece central examinar como a denúncia foi processada, o que ela revela sobre as tensões entre Executivo e Legislativo, bem como os motivos do seu fracasso pouco tempo antes da acirrada campanha pela renúncia do presidente, motivada pelos acontecimentos de agosto.

A denúncia contra Vargas foi a primeira tentativa de impeachment de um presidente com base na Lei 1.079/1950 e a única do período 1945-1964. Interessa notar, a partir dela, como o impeachment foi manuseado e compreendido pelos atores políticos, tendo em vista o papel que o instituto passou a desempenhar, especialmente a partir dos anos 1990, como mecanismo de desestabilização política.³⁰⁸ Mas antes de examinar o processo contra Vargas, buscamos situar como o impeachment foi trabalhado pela doutrina e empregado pelas instituições, considerando também o debate legislativo da Lei 1.079/1950 e as posições da jurisprudência sobre o tema.

2.2.1. O impeachment no sistema presidencial: entre direito e política

Desde que o impeachment foi inserido no sistema presidencial, com a Constituição dos Estados Unidos de 1787, a forma de organizar o processo e o julgamento por responsabilidade política foi percebida como um problema. A primeira nação presidencialista enfrentou o desafio de adaptar o instituto, de origem inglesa, a um sistema político em que “o governo é inteiramente eleito”, como afirmou Hamilton no Federalista 65.³⁰⁹ Nos países em que o Executivo é formado a partir do Legislativo, a ação do Parlamento contra o governo seria mais facilmente legitimada como uma ação dos representantes do povo. A situação se tornou mais intrincada quando o Executivo passou a ser eleito de forma independente.

No artigo dos Federalistas, Hamilton debateu os fundamentos e as controvérsias em torno da atribuição ao Senado da prerrogativa de julgar homens públicos pela sua má conduta, segundo previa o texto da Constituição. O autor defendeu a escolha do Senado como tribunal político em razão da maior independência e elevada dignidade do órgão que, no processo de impeachment, seria encabeçado pelo presidente da Suprema Corte com o intuito de reforçar a

³⁰⁸ Pérez-Liñán, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press: New York, 2007. A respeito do debate atual sobre os usos do impeachment, ver a Introdução do trabalho.

³⁰⁹ Federalista nº 65. In: Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

isenção. Apesar de endossar esse formato, Hamilton já previa os riscos de partidarização, de animosidade e de influência de interesses de grupos no âmbito do impeachment:

Em muitos casos ela [a acusação] vai se conectar com divisões preexistentes e vai incluir todas as suas animosidades, parcialidades, influência e interesse de um lado ou de outro, e nesses casos sempre haverá o grande risco de que a decisão seja regulada mais pela força comparativa dos partidos do que pela real demonstração de inocência e culpa.³¹⁰

Os problemas de usos abusivos do impeachment já estavam, portanto, considerados desde as primeiras análises em torno do instituto. Mas vale lembrar que, no contexto da Independência dos EUA, o Executivo não era considerado o “poder mais perigoso”.³¹¹ Além disso, se a preocupação de Hamilton era, em parte, defender o mecanismo de impeachment previsto na Constituição, o seu objetivo era também, e talvez sobretudo, defender a própria Constituição. A mensagem final do texto dizia que, mesmo se procedentes as críticas ao formato do impeachment, elas não invalidavam a Constituição como um todo, ou seja, não serviam de fundamento para a rejeição do texto.

A Constituição norte-americana foi ratificada, bem como a regulação do impeachment nela prevista. Seguindo o modelo do direito inglês, o processo de acusação e de julgamento foi dividido entre as duas casas legislativas, cabendo à Câmara receber a denúncia por maioria absoluta, e ao Senado julgar o acusado, por maioria qualificada de 2/3 dos membros. Mas, distinguindo-se do impeachment na Inglaterra, nos Estados Unidos o instituto não assumiu a forma de processo criminal. As penalidades aplicadas foram limitadas ao afastamento do cargo e à possível inabilitação para o exercício de funções públicas. Também foram separadas as duas instâncias autônomas de responsabilização: o julgamento político do impeachment, de um lado, e o julgamento de crimes comuns por tribunais ordinários, de outro lado.³¹²

No Brasil, os constituintes de 1891 importaram o modelo de impeachment dos Estados Unidos, já adotado pela Constituição argentina, que também influenciou a opção brasileira. A previsão do impeachment existia no período do Império, mas tinha outra configuração. Além de a responsabilização política depender da prática de crime comum, as penas previstas

³¹⁰ Federalista nº 65. In: Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista (...)*, 2003. p. 394 e ss.

³¹¹ De fato, temia-se mais o risco de onipotência das assembleias estaduais, que tinham grande quantidade de poderes no federalismo norte-americano. Nesse sentido, no Federalista n. 51, escrito por Alexander Hamilton ou James Madison, busca-se contornar o predomínio do Legislativo e fortalecer o Poder Executivo a partir, por exemplo, do exercício do veto. De acordo com os federalistas: “No governo republicano, a autoridade legislativa necessariamente predomina. (...) Assim como o peso da autoridade legislativa requer que seja dividida, a fraqueza do Executivo pode requerer, por outro lado, que seja fortalecido. Um veto absoluto sobre o legislativo parece, à primeira vista, ser a defesa natural com a qual o chefe do executivo deve estar armado” Cf. Federalista nº 51. In: Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista (...)*, 2003. p. 318.

³¹²

incluíam, por exemplo, o desterro, a prisão e a pena máxima de morte natural.³¹³ Muitos autores entendem que o impeachment no Império se tornou desnecessário na medida em que se desenvolveram, de forma costumeira e às margens da Constituição, mecanismos do sistema parlamentar durante o Segundo Reinado. Essa é a mesma interpretação que tradicionalmente explica o progressivo abandono e desuso do impeachment na Inglaterra, substituído pelo voto de censura ou de desconfiança. Também no direito imperial brasileiro o instituto teria perdido utilidade diante da incorporação, na prática, da responsabilidade política atrelada à confiança parlamentar.³¹⁴

Após a proclamação da República e a adoção do sistema presidencial no Brasil, o impeachment consagrado pela Constituição de 1891 foi regulamentado pelos Decretos 27 e 30 de 1892, que definiram os crimes de responsabilidade, o processo e o julgamento.³¹⁵ Diversos aspectos replicaram o modelo norte-americano: a competência da Câmara dos Deputados para decretar a acusação, e do Senado para julgar; a presidência do Senado pelo Presidente do STF; a exigência de 2/3 dos votos para a condenação; e a limitação das penas à perda do cargo e incapacidade (sem excluir outras penas passíveis de aplicação pela justiça comum). No entanto, outros pontos contrastavam com a sistemática vigente nos Estados Unidos. No Brasil, somente o presidente e os ministros estavam sujeitos ao impeachment, enquanto nos Estados Unidos a denúncia podia abranger o vice-presidente e todos os funcionários civis. A Constituição brasileira indicou de forma expressa os fundamentos legais da acusação, especificados pela lei ordinária, que também regulou o processo do impeachment, enquanto a Constituição dos EUA deixou vagas essas definições. Por fim, no Brasil, a aceitação da acusação decretada pela Câmara acarreta a suspensão das funções do acusado, o que não ocorre nos EUA.

Durante a Primeira República, houve cinco tentativas de abertura de processo de impeachment contra presidentes, mas nenhuma denúncia foi sequer aceita como objeto de deliberação pela Câmara.³¹⁶ Por conta disso, a doutrina do período criticava amplamente o

³¹³ Trata-se da Lei de 15 outubro de 1827, que regulamentou os crimes de responsabilidade praticados por Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado.

³¹⁴ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Globo: Porto Alegre, 1965. pp. 23-29; p. 43.

³¹⁵ Os dois projetos de lei foram vetados pelo presidente marechal Deodoro da Fonseca, mas os vetos foram derrubados pelo Congresso. Em reação, Deodoro dissolveu o Congresso Nacional em novembro de 1891. Somente com a renúncia do presidente, assumindo o vice Floriano Peixoto, é que as leis de responsabilidade foram promulgadas. Ver, a esse respeito: Chaves, Raul. *Crimes de responsabilidade*. Salvador: Artes Gráficas, 1960. p. 44.

³¹⁶ As tentativas foram contra Floriano Peixoto (1893), Campos Sales (1901 e 1902), Hermes da Fonseca (1912) e Artur Bernardes (1926). Cf. Badin, Luís Armando. *Impeachment*. In: Paula, Christiane Jalles de; Lattman-Weltman, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

impeachment como um mecanismo ineficiente e incapaz de conter os abusos e excessos do Poder Executivo. Rui Barbosa dizia que a responsabilidade presidencial não passava de um “tigre de papel”, ou seja, ameaçador na aparência, mas sem força na prática.³¹⁷ A inépcia do impeachment em realizar os fins previstos também se apoiava na experiência estrangeira, que tratava o instituto como “êsse ‘canhão de cem toneladas’ (Lord Bryce), que dorme ‘no museu das antiguidades constitucionais’ (Boutmy)”.³¹⁸ Passada essa primeira experiência republicana, a Constituição de 1934 se afastou do modelo de 1891 e, portanto, do sistema norte-americano, e passou a prever um tribunal especial de jurisdição mista (composto por membros do judiciário e do legislativo) como órgão julgador dos processos de impeachment. Mas a mudança durou pouco tempo, uma vez que o formato original foi restaurado em 1946.

A Constituição de 1946 retomou o modelo de 1891 com duas modificações: limitou o período de inabilitação em 5 anos e estendeu a possibilidade de impeachment ao Procurador-Geral da República³¹⁹. Ao enumerar os atos do presidente que configuravam crimes de responsabilidade, a Constituição também previu a edição de lei para definir esses crimes e as normas de processo e julgamento.³²⁰ Atendendo a essa determinação, em 1948 começou a tramitar no Senado Federal o projeto de lei que se converteu na Lei 1.079, de 1950. Não houve grande controvérsia em torno do projeto de lei. A discussão legislativa se concentrou em alguns aspectos específicos, ligados ao impeachment dos ministros de Estado, que passaram a responder de forma autônoma em relação ao presidente, e à regulamentação dos crimes de responsabilidade e do processo de impeachment pelos estados. Essa questão federativa estava diretamente ligada à definição da natureza das violações e do processo do impeachment, como será retomado adiante.

³¹⁷ Ao apreciar o arquivamento da denúncia apresentada pelo ex-senador Coelho Lisboa contra Hermes da Fonseca, Rui Barbosa afirmou: “Dahi em deante ninguem mais enxergou na responsabilidade presidencial sinão um tigre de palha. Não é siquer um canhão de museu, que se pudesse recolher, entre as antigualhas históricas, à secção archeologica, de uma armaria. É apenas um monstro de pagode, um gripho oriental, medonho na carranca e nas garras immoveis” Cf. Barbosa, Ruy. *Ruínas de um governo*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1931. p. 97. Este e outros trechos de obras de Rui Barbosa foram amplamente utilizados pelos atores no período pós-1946 para criticar a inefetividade do mecanismo da responsabilidade presidencial.

³¹⁸ Bonavides, Paulo. *Presidencialismo*. In: Santos, J. M. de Carvalho (Org.). *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. Vol. XXXIX. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947. p. 92.

³¹⁹ Conforme o “Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal: I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. § 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal. § 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros. § 3º - Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária.”

³²⁰ Nos termos do artigo 89 da Constituição de 1946.

Com relação aos crimes de responsabilidade, em grande medida, a Lei 1.079/1950 reproduziu as mesmas definições que estavam previstas no Decreto 30 de 1892. Os crimes estão agrupados, nas duas leis, conforme as categorias – praticamente idênticas – previstas nas Constituições de 1891 e 1946, como por exemplo: crimes contra a existência da União, contra o livre exercício dos poderes, contra a probidade na administração e contra as leis orçamentárias. Com pequenas dissonâncias, também são os mesmos crimes especificados nos dois diplomas, a partir de descrições abertas, vagas e indefinidas.³²¹

A partir dessas considerações, é possível perceber que o caráter indefinido dos crimes de responsabilidade na Lei 1.079 não decorreu de uma influência do debate parlamentarista sobre a votação, como se poderia suspeitar.³²² Ou seja, as violações não estão previstas de forma genérica por uma estratégia dos parlamentaristas para ampliar a discricionariedade do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Como foi apontado, os termos vagos e indefinidos que descreviam os crimes já estavam presentes na legislação de 1892. Além disso, desde a origem do sistema presidencial, nos Estados Unidos, e em outros países, como na Argentina, as hipóteses para a aplicação do impeachment eram ainda mais amplas. Por isso, ainda que seja possível e necessário criticar a técnica legislativa usada na definição dos crimes de responsabilidade, é importante reconhecer que a amplitude não era um desvio, mas antes era constitutiva do impeachment, nos moldes em que foi inicialmente pensado para o sistema presidencial. O que não significa que essa amplitude não possa se tornar um problema diante de práticas abusivas ou se tornar incompatível com as novas exigências da ordem constitucional.

Mas ainda que o debate parlamentar sobre a lei de responsabilidade de 1950 não revele uma intenção de “parlamentarizar” o presidencialismo por meio do impeachment, esse direcionamento pode ser notado em discussões doutrinárias e na manifestação de alguns atores políticos. É o caso, por exemplo, da afirmação do deputado Aliomar Baleeiro que, um mês antes da apresentação da denúncia contra Vargas, defendeu a utilização do impeachment como uma via para conduzir o país ao sistema parlamentar. A ideia de Baleeiro, que já havia então se

³²¹ Para ilustrar, tome-se como exemplo os crimes pelos quais foram acusados Getúlio Vargas em 1954, e Dilma Rousseff em 2016. No caso de Vargas, os crimes do art. 5º, item 6, art. 9º, item 4, art. 10, item 2, e art. 11, itens 1 e 4, da Lei 1.079/1950 são idênticos aos crimes previstos, respectivamente, no art. 9º, art. 37, art. 49, 2º, art. 49, 1º e art. 49, 6º do Decreto 30/1892. No caso de Dilma, os crimes do art. 11, itens 2 e 3 da Lei 1.079/1950 coincidem com os crimes do art. 49, 3º e 5º do Decreto 30/1892.

³²² Essa hipótese é sugerida por Rafael Mafei Rabelo Queiroz no texto “Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista”, *Estadão*, 16 dez. 2015. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. No entanto, o próprio autor parece não insistir nessa hipótese na pesquisa que desenvolveu sobre o tema.

convertido ao parlamentarismo, sugeria uma ampliação crescente do controle político do Congresso sobre o governo por meio do recurso ao impeachment, o que abriria caminho para uma implantação gradual do regime de gabinete, tal como teria ocorrido no Império. Tratava-se, portanto, de evoluir para modalidades mais flexíveis, rápidas e eficientes de controle e contenção do poder político.

No campo doutrinário, a aproximação entre o impeachment e o voto de censura ou de desconfiança no parlamentarismo se deu no âmbito da discussão sobre a natureza criminal ou política do processo do impeachment, das infrações previstas e das sanções cominadas. O tipo de penalidade aplicada (afastamento do cargo e possível inabilitação para assumir funções públicas) e a separação das instâncias de responsabilização (por infrações políticas e por crimes comuns) reforçariam a natureza política do processo do impeachment. Nesse sentido, o impeachment nos Estados Unidos se afastaria do modelo original inglês, em que operava como um processo criminal.

Uma vertente expressiva da doutrina brasileira sustentava que, no Brasil, seguindo o modelo dos Estados Unidos, o processo de impeachment também teria natureza política.³²³ O maior defensor da tese, que também escreveu o principal manual sobre o impeachment no Brasil, foi Paulo Brossard que, não por acaso, era um dos mais destacados parlamentaristas do período. Como visto no capítulo anterior, desde o debate da primeira emenda parlamentarista, Brossard se engajou ativamente na defesa da mudança do sistema de governo. Com relação ao impeachment, o autor defendia que se tratava de um processo movido por causas políticas e que seguia critérios políticos de julgamento para avaliar condutas políticas e aplicar sanções políticas. Nesse sentido, o próprio Brossard afirmava que o impeachment teria perdido o caráter punitivo, que ficava a cargo dos tribunais comuns e, com isso, teria efeito semelhante ao voto de censura, isto é, de afastar do cargo o funcionário que se torna nocivo ou incompatível com o exercício da função. Mas a princípio Brossard reconhecia que o impeachment se distinguia da responsabilidade política no parlamentarismo, baseada na confiança política, e trazia “maior garantia ao acusado”, uma vez que

não basta que este [o acusado] contrarie a política do Congresso, que, também não o pode derrubar uma maioria ocasional, mas preciso é que ele ofenda a lei e que essa ofensa seja verificada na forma e com as garantias de um processo judicial e por um tribunal, que somente poderá condená-lo por dois terços dos seus votos.³²⁴

³²³ Oliveira Filho, João de. O “impeachment”. *Revista Forense*, v. 45, n. 118, p. 345-347, jul./ago. 1948. p. 346. Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 31-33.

³²⁴ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 33.

Assim, mesmo sendo um julgamento de natureza política, o impeachment se revestia de garantias judiciais para evitar o arbítrio e o transbordamento das paixões políticas.³²⁵ Ou, ainda segundo Brossard, seria um julgamento político, mas “que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”³²⁶. No mesmo sentido, outros autores endossariam a tese do impeachment como processo misto: político e jurídico.³²⁷

Essa definição entre o que é matéria política e jurídica no impeachment apresenta um impacto direto sobre a margem de discricionariedade do Congresso e sobre a possibilidade e a extensão do controle judicial. Nesse sentido, o que se nota na abordagem de Brossard é que, embora reconhecesse os aspectos jurídicos e judiciais no processo de impeachment, ele termina por reduzi-los à obediência de regras formais da Constituição, como a definição dos órgãos competentes e do quórum de votação. Para além dessas questões ritualísticas, prevalece o caráter político e discricionário da manifestação do Congresso.

O problema nessa abordagem é que os critérios jurídicos não são aplicados para aferir a validade do conteúdo da decisão, como o cumprimento da finalidade e do enquadramento previsto na lei e na Constituição. Como resultado, há uma sobreposição do político ao jurídico, que acaba reduzido à forma e ao rito. Essa sobreposição acompanha o objetivo do autor de opor o caráter penal que o impeachment tinha originalmente, ao caráter político que teria assumido. No esforço de afastar a feição criminal do impeachment, Brossard acaba por afastar também a feição jurídica. Interessa observar melhor como isso aparece na sua obra, com destaque para dois pontos principais.

O primeiro ponto diz respeito à compreensão do autor sobre a natureza dos crimes de responsabilidade. Brossard defende que a expressão não se refere propriamente a crimes, mas a infrações políticas.³²⁸ Ele aponta que o uso da nomenclatura “crimes de responsabilidade” tinha decorrido de uma reprodução imprópria das leis do Império e sugeria erroneamente um

³²⁵ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 37.

³²⁶ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 71.

³²⁷ Nesse sentido, segundo Paulo de Figueiredo: “um processo de impeachment não se realiza ao arbítrio de Deputados e Senadores, firma-se em fatos positivos e desenvolve-se de acordo com provas”. Cf. Figueiredo, Paulo de. *Impeachment - sua necessidade no regime presidencial*. *Revista de Informação Legislativa*. Junho 1965. p. 43.

³²⁸ De forma contrária, embora criticasse a exigência de crimes de responsabilidade no direito brasileiro, Raul Chaves entendia que eles integravam a parte especial do direito penal. Cf. Chaves, Raul. *Crimes de responsabilidade*. Salvador: Artes Gráficas, 1960. p. 99. O debate sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade continua sendo objeto de polêmica até os dias atuais, como demonstram as opiniões jurídicas emitidas no contexto do impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016. A esse respeito, cf. Queiroz, Rafael Mafei Rabelo. *A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff*. *e-Pública* Vol. 4 No. 2, Novembro 2017 (220-245). Nesse texto, Rafael Mafei diverge de juristas que defenderam a natureza criminal dos crimes de responsabilidade. Para Mafei, essa caracterização é inadequada e não contribui para uma pretendida estabilidade do regime presidencial. O autor entende que os crimes de responsabilidade são, portanto, delitos políticos.

caráter penal das violações. Segundo o autor, a jurisprudência do STF durante a Primeira República reforçava a concepção do impeachment como processo de natureza política. A exceção, que Brossard considera aberrante, teria sido a decisão no HC 4116 de 1916, em que o tribunal considerou que o processo tinha natureza mista, política e criminal, uma vez que dependia da existência de crime previsto em lei.³²⁹

Embora destoante da jurisprudência tradicional, o entendimento no HC 4116 teria influenciado a posição do STF após 1946. No julgamento de diversas representações que analisaram a compatibilidade de constituições estaduais em face da Constituição de 1946, o STF limitou a autonomia dos Estados para regular o impeachment em seus territórios.³³⁰ Segundo decidiu o tribunal, os Estados tinham que respeitar o modelo federal e não poderiam invadir a esfera de competência privativa da União de legislar sobre matéria penal. Para Brossard, a posição do STF reforçou, de forma equivocada, a defesa da natureza criminal das infrações e do processo de impeachment, ao invés de consolidar o seu caráter político, o que implicava reconhecer a competência estadual para a matéria. Por conta dessa jurisprudência, a Lei 1.079/1950 teria avançado sobre a competência local ao tratar do processo do impeachment no âmbito dos Estados, contrariando a lógica federativa.³³¹

Além de defender a natureza política dos delitos, Brossard entendia que a definição vaga e aberta dos crimes de responsabilidade garantia uma ampla margem de interpretação ao Congresso.³³² O autor reconhecia que, à diferença dos Estados Unidos e da Argentina, o direito brasileiro exigia a prática de crimes de responsabilidade, discriminados em lei, como requisito para a aplicação do impeachment. No entanto, para Brossard, essa diferença não diminuía a discricionariedade do Congresso, que teria a mesma liberdade conferida nos outros dois países. O impeachment no Brasil teria igual latitude porque qualquer atentado contra a Constituição configurava crime de responsabilidade e qualquer falta podia ser enquadrada na descrição ampla e indefinida dos crimes pela Lei 1.079/1950.³³³ A posição de Brossard enfraquece, portanto, qualquer baliza jurídica que pudesse orientar a apreciação de atos acusados como crimes de responsabilidade.

³²⁹ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 80.

³³⁰ O STF se manifestou nesse sentido no julgamento das Representações que examinaram as constituições estaduais de São Paulo (Rp 96) e do Piauí (Rp. 97 e 102).

³³¹ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 85-86; 107-109..

³³² Para uma crítica à formulação dos crimes de responsabilidade, em razão da imprecisão dos atos e da incapacidade de conter o arbítrio político, ver: Chaves, Raul. *Crimes de responsabilidade*. Salvador: Artes Gráficas, 1960.

³³³ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 54-56.

Um segundo ponto do pensamento de Brossard que exalta o caráter político em detrimento do aspecto jurídico do impeachment se relaciona ao campo de vinculação da decisão do Congresso ao direito e à possibilidade e limites do controle judicial. Para o autor, a repartição de funções entre os poderes do Estado significava a atribuição de um espaço de atuação soberana para cada poder dentro da sua esfera de competência. Sendo assim, no exercício da competência de processar e julgar o impeachment, o Congresso estaria em uma posição de certa superioridade. Em outros termos, haveria uma relação de subordinação ou de hierarquia entre Legislativo e Executivo, justificável inclusive porque a Câmara representaria o país como um todo, enquanto o presidente representaria apenas uma parte.³³⁴

Uma vez que caberia o Congresso fazer um julgamento político, Brossard não admite revisão judicial da decisão de impeachment, sob o argumento de que os juízes não teriam aptidão para apreciar atos relacionados à política do Estado.³³⁵ As casas legislativas fariam um juízo de conveniência e utilidade que não poderia ser avaliado a partir do critério da legalidade estrita. Brossard chega a admitir que o impeachment seja aplicado mesmo que o ato julgado não seja ilegal e contanto que cause prejuízos à ordem política e social, conforme as “superiores razões de Estado” ponderadas pela Câmara e pelo Senado:

De outra parte, **ainda sem ofensa à lei**, antes no exercício de poder legalmente conferido, pode a autoridade agir com descréto e desatino, como pode agir com irreprochável inteireza, e num ou noutro caso, sem que pessoa alguma seja diretamente ofendida, a sociedade é agravada, e tem o direito de desfazer-se do governante que lhe malfez. (grifos acrescidos)³³⁶

O autor argumenta, em seguida, que se o impeachment ficasse preso às hipóteses casuisticamente listadas, correria o risco de se converter em um “frívolo instrumento” de contenção do poder. No fim das contas, Brossard relativiza a própria exigência de ilegalidade como requisito para o impeachment. Com isso há um esvaziamento do caráter jurídico do processo, que deixa de servir como critério de distinção do impeachment em relação ao voto de censura no sistema parlamentar.

A principal opinião contrária à posição de Brossard era de Pontes de Miranda. Na direção oposta, Pontes de Miranda afirmava que o Brasil não admitia julgamento político e que o impeachment sequer teria sido introduzido no direito brasileiro. Nos seus comentários à Constituição, Pontes de Miranda explicava que qualquer condenação dependia de crime previsto em lei. A definição legal dos crimes de responsabilidade diferenciava o Brasil em relação a outros países e tornava, inclusive, impertinente o recurso a doutrinas estrangeiras.

³³⁴ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 127-130.

³³⁵ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 137-138; pp. 152-154.

³³⁶ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 141.

Segundo Pontes de Miranda, além de seguir o rito, os julgadores estavam obrigados a aplicar as regras de direito material no processo do impeachment: “Não há julgamento político, ao arbítrio dos julgadores; há aplicação de regras de direito material por corpo político, homogêneo ou misto”³³⁷. Em parecer sobre a responsabilidade no caso do impeachment de Muniz Falcão, Pontes de Miranda reforçou que o Brasil não tinha julgamento político, “somente tem o julgamento fundado, isto é, por crimes de responsabilidade”³³⁸.

Respondendo às objeções de Pontes de Miranda, Brossard vai dizer que os critérios políticos de julgamento eram inafastáveis. Mesmo abrindo margem para abusos, o autor entendia que o risco de parcialidade seria preferível à inteira irresponsabilidade do Executivo. Brossard também afirmava que uma instituição como o Senado dificilmente acolheria uma acusação sem fundamento ou facciosa. Segundo ele, “não é provável” que uma autoridade processada por maioria absoluta de deputados e condenada por 2/3 do Senado, vigorando regras processuais, “seja livre de faltas e isenta de culpas”. Se isso acontecesse, valeria como “tributo pago à natureza do homem e à precariedade e imperfeição de suas instituições”.³³⁹

A preocupação existente hoje com a insegurança jurídica e a instabilidade política geradas por usos abusivos do impeachment e facilitada pela definição ampla dos crimes de responsabilidade não era uma questão na obra de Brossard, nem para os demais autores que endossavam a politização do impeachment. Embora reconhecida a largueza das hipóteses legais, esses autores consideravam o impeachment como um instrumento inútil, ineficaz e sem aplicação prática. Repercutindo a experiência e as análises da Primeira República, as manifestações na doutrina e de atores políticos tratavam a responsabilidade presidencial como uma ficção ou como uma norma arquivada na coleção das leis. Nesse sentido, entre o coro de autores³⁴⁰, Raul Chaves afirmava que o impeachment era “obsoleto, enferrujado”.³⁴¹ Lauro Nogueira seria mais debochado ao dizer que “é tão somente... uma pilhéria”.³⁴² Para Brossard, o excesso de cuidado para evitar um emprego abusivo do impeachment teria gerado o mal inverso e não menos grave da impunidade e irresponsabilidade do poder.³⁴³

³³⁷ Miranda, Pontes. *Comentários à Constituição Federal de 1967*. 2º. ed. São Paulo: RT., 1973. p. 385.

³³⁸ Miranda, Pontes de. *Questões forenses: direito constitucional, administrativo, penal, processual e privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959. p. 59.

³³⁹ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 177.

³⁴⁰ Ver, por exemplo: Kelly, José Eduardo do Prado. As transformações do presidencialismo brasileiro. *Revista brasileira de estudos políticos*, v. 3, n. 7, p. 93-128, nov. 1959. p. 121; Bonavides, Paulo. *Presidencialismo*. (...), 1947. p. 92.

³⁴¹ Chaves, Raul. *Crimes de responsabilidade*. Salvador: Artes Gráficas, 1960. p. 13.

³⁴² Nogueira, Lauro. *O impeachment, especialmente no direito brasileiro*. 1947. p. 127.

³⁴³ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 199.

O debate parlamentar da Lei 1.079/1950 também não revela preocupações com excessos do poder de impeachment. Ao contrário, a justificativa do projeto ressaltava a “caraterística eminentemente política” do instituto, à luz dos sistemas norte-americano e argentino que serviam de modelo.³⁴⁴ Na Câmara, o deputado Barreto Pinto fez críticas ao projeto por considerar, como tantos analistas, que a lei seria inócua e sem eficácia.³⁴⁵ Sem grandes divergências e expectativas sobre o projeto, a discussão legislativa pouco mobilizou e foi quase inexpressiva nas duas casas do Congresso Nacional. A principal controvérsia girou em torno das disposições que regulavam o impeachment dos governantes estaduais, criticadas por parlamentares que, como Brossard, defendiam a competência dos Estados para a matéria, em razão da natureza política do instituto.³⁴⁶

A maior preocupação com os aspectos jurídicos do impeachment ficou por conta da jurisprudência do STF nos casos que discutiram a autonomia estadual para organizar o sistema de impeachment. O STF reconheceu essa autonomia, contanto que os Estados obedecessem a Constituição e, portanto, o modelo federal. Nesse sentido, o STF garantiu direitos de defesa e ao devido processo, por exemplo, ao invalidar regras como: o afastamento da autoridade acusada sob condição apenas do recebimento da denúncia³⁴⁷; a constituição do tribunal somente após o recebimento da acusação; e a utilização da eleição como meio para indicar os membros da Assembleia que devem compor o tribunal misto.³⁴⁸ A orientação dos votos era evitar a prática de abusos pelas assembleias. No caso da constituição do Piauí, o relator, ministro Edgard da Costa, mesmo reconhecendo o caráter político da medida, argumentou que o impeachment teria que ser organizado de modo a não se converter “em instrumento de preponderância do Legislativo sobre o Executivo”³⁴⁹. Outros ministros se pronunciaram no mesmo sentido, revelando a preocupação de evitar “violências partidárias”³⁵⁰ e de alertar para “certa perigosa

³⁴⁴ *Diário do Congresso Nacional* 11 de junho de 1948. P. 4334.

³⁴⁵ *Diário do Congresso Nacional* 12 fev. 1949, p. 959. *Diário do Congresso Nacional*, 15 fev. 1949, p. 991.

³⁴⁶ Declaração de voto. Paulo Nogueira, Campos Vergal e Cesar Costa, *Diário do Congresso Nacional*, 7 julho de 1949, pp. 5797-5798. Declaração de voto Campos Vergal e Paulo Nogueira. *Diário do Congresso Nacional*, 7 julho de 1949, p. 5799.

³⁴⁷ Supremo Tribunal Federal, Representação n. 96, Relator(a): Min. Goulart D’Oliveira, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1947.

³⁴⁸ Supremo Tribunal Federal, Representação n. 97, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1947, ADJ 08-08-1949.

³⁴⁹ Voto Ministro Edgard da Costa. Supremo Tribunal Federal, Representação n. 97, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1947, ADJ 08-08-1949.

³⁵⁰ Voto Ministro Lafayette de Andrada.. Supremo Tribunal Federal, Representação n. 97, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1947, ADJ 08-08-1949.

tendência de supremacia do Legislativo [verificada nos Estados] e que poderá carrear perturbações sérias à vida política do país e aos direitos dos cidadãos”³⁵¹.

Foi também com essa perspectiva que o STF interviu no processo de impeachment movido contra o governador de Alagoas, Muniz Falcão, em 1957, ao conceder em parte o mandado de segurança impetrado pelo governador. O STF considerou que a nomeação dos deputados para compor o tribunal misto competente para julgar o pedido não poderia ser feita por eleição da Assembleia Legislativa, já que o órgão julgador seria composto provavelmente apenas por representantes da maioria.³⁵² O sorteio dos membros seria, portanto, mais isonômico. Em todos esses casos, o STF reforçou os aspectos jurídico-processuais que impunham limites ao modo de exercício do impeachment em um sistema presidencial, tendo em vista a preocupação com a estabilidade do governo e a garantia de mandatos fixos que recomendam a excepcionalidade da medida.

A despeito dessas ponderações, como notamos no debate sobre sistemas de governo, os parlamentaristas invocavam a ineficiência do impeachment como demonstração do mau funcionamento do presidencialismo e símbolo maior da irresponsabilidade do governo. Já os presidencialistas apostavam em um emprego mais efetivo do instituto sob o regime de 1946. O bom desempenho do sistema presidencial estava de certo modo, portanto, atrelado à aplicação do impeachment. Mas se o uso do instituto no período era visto como um teste ao presidencialismo de 1946, o saldo seria negativo. Nenhum impeachment se concretizou na esfera federal e, entre os estados, os poucos casos verificados não foram bem-sucedidos.

Depois da promulgação da Lei 1.079/1950, o primeiro impeachment tentado no âmbito federal foi apresentado pelo então deputado alagoano Muniz Falcão contra o ministro da Fazenda de Getúlio Vargas, Horário Lafer, em razão da demora do ministro em responder a informações solicitadas pela Câmara. Outro ministro de Vargas, Hugo de Faria, também sofreu um pedido de impeachment, que não prosperou. Em 1954, foi o caso do pedido contra o próprio presidente Vargas, que será analisado a seguir. Vargas foi o único presidente do período que sofreu pedido de impeachment. Por fim, em 1957, houve a tentativa de abrir processo contra o ministro Parsifal Barroso, do governo de Juscelino Kubitschek.

³⁵¹ Voto Ministro Orosimbo Nonato. Supremo Tribunal Federal, Representação n. 97, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1947, ADJ 08-08-1949.

³⁵² O STF declarou inconstitucional o art. 78, par. 3º da Lei 1079, que previa a eleição, e determinou a escolha dos deputados por sorteio. Ver: Supremo Tribunal Federal, Representação n. Recurso em Mandado de Segurança n. 4928, Relator(a): Min. Antônio Martins Vilas Boas, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Afrânio Costa - Convocado, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/1957.

No âmbito estadual, é possível confirmar dois impeachments decretados no período de 1946-1964.³⁵³ O primeiro, em 1951, foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte contra o então governador José Varela, três dias antes do término do seu mandato, com o objetivo de anular atos administrativos praticados nesse período final, como a concessão de promoções e gratificações, que comprometiam a nova gestão.³⁵⁴ O segundo caso, em 1957, foi o tumultuado processo de impeachment contra o governador de Alagoas, Muniz Falcão. O pedido de impeachment foi justificado por supostas irregularidades do governo e pela brutalidade no tratamento da oposição, mas também envolveu conflitos com usineiros do estado, que se insurgiam contra a criação de novo imposto sobre a produção de açúcar. A votação do impeachment, no mês de setembro, foi marcada por um intenso tiroteio dentro da Assembleia Legislativa, que resultou na morte de um deputado, e oito feridos.³⁵⁵

Esse panorama revela que, no plano federal, em um período no qual apenas dois presidentes cumpriram seus mandatos até o final, nenhum afastamento foi aprovado pelo impeachment. Na avaliação de Brossard, não só o instituto falhou quando deveria funcionar, mas também, quando funcionou, não foi eficaz em conter os conflitos. Segundo o autor, “de duvidosa eficiência e escassa prestanço”, o impeachment teria se tornado um “instituto retardatário” nos quadros da democracia.³⁵⁶ Excessivamente moroso, não se mostrava capaz de oferecer respostas às crises; ao contrário, contribuía para agravá-las na medida em que tumultuava a vida social e causava desordem, comoção e caos. O impeachment teria sido imprestável na crise final do governo Vargas, marcada pela dissolução do poder presidencial, e na crise de novembro de 1955, que resultou na deposição de dois presidentes, autorizada por declaração de impedimento pelo Congresso.³⁵⁷ Outros autores reforçavam que a não aplicação do impeachment abria espaço para soluções de força e confrontava o sistema presidencial a resolver o problema do afastamento pacífico e democrático dos governantes.³⁵⁸

³⁵³ Paulo Brossard menciona que teria havido um processo de impeachment na Bahia em 1952, mas não é possível confirmar sua ocorrência. Cf. Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 89.

³⁵⁴ “Impeachment” para três dias de governo. *A Noite*. 27 janeiro 1951.

³⁵⁵ A respeito do impeachment de Muniz Falcão, ver: Tenório, Douglas Apratto. *A tragédia do populismo: o impeachment de Muniz Falcão*. Maceió: Edufal, 1995. Oliveira, Jorge. *Curral da morte*. O impeachment de sangue, poder e polícia no Nordeste. Rio de Janeiro: Record, 2010.

³⁵⁶ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 7.

³⁵⁷ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. pp. 197-200. O impedimento é chamado por Brossard como “sucedâneo delirante do impeachment”.

³⁵⁸ Figueiredo, Paulo de. *Impeachment* (...), 1965. p. 31. Baleeiro, Aliomar. A catalepsia do “impeachment”. (...), 1977. p. 118.

2.2.2. A tentativa de impeachment contra Vargas

No mês de março de 1954, quando o governo Vargas já sofria desgaste nas relações com o Congresso e com os militares, sob a repercussão do Manifesto dos Coronéis, Aliomar Baleeiro discursou na Câmara dos Deputados para comentar a mensagem de abertura da sessão legislativa remetida pelo presidente ao Congresso. Nesse discurso Baleeiro dizia que “o Presidente da República já não governa, é uma sombra do poder que a Constituição lhe deu e a que foi reduzido pelos seus grandes erros e maquinações contra o regime”³⁵⁹. Segundo o jornal Tribuna da Imprensa, Baleeiro teria apontado quatro soluções para a saída de Vargas do poder: a primeira, por um golpe de Estado, que seria inaceitável; a segunda, por meio da renúncia do presidente, que não era crível diante do seu caráter egoísta; a terceira saída seria uma reforma constitucional que implantasse o parlamentarismo, mas que se mostrava inviável no momento; por fim, a quarta seria o impeachment, que representava uma solução legal e embasada nas práticas de abuso do poder por parte do presidente.³⁶⁰

A partir daí, algumas manifestações da oposição sinalizavam articulações em torno do impeachment. Ainda em março, o deputado Bilac Pinto afirmou que já havia fundamentação para um pedido de impeachment, uma vez que Vargas teria cometido inúmeros crimes, mas era preciso aguardar o momento oportuno.³⁶¹ Essa questão da oportunidade se relaciona ao cálculo político por trás de uma tentativa de impeachment, que envolve não só uma análise da rejeição do governo dentro do Congresso, mas também do grau de insatisfação social e da mobilização da opinião pública. A exploração de escândalos políticos e de situações de crise econômica e social compõe igualmente esse cálculo.

No caso do impeachment de Vargas, a discussão se aprofundou diante do depoimento do ex-chanceler do governo, João Neves da Fontoura, que acusou o presidente de negociar com Perón a realização de um acordo que ficou conhecido como “Pacto ABC”. Esse pacto teria o objetivo de formar um bloco de países contrário à hegemonia norte-americana no continente, o que significava uma ameaça de implantação de uma República Sindicalista. Em reação às denúncias de Fontoura, a oposição acusou o presidente de crime de alta traição. Aliomar Baleeiro não perdeu a oportunidade de reforçar o coro em favor do impeachment como medida legal e sem caráter golpista:

Para mim não era necessário esperar por isto para compreender que só o ‘impeachment’ livrará o Brasil dos perigos que pairam sobre a vida nacional enquanto estiver no poder um inimigo público.

³⁵⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 23 mar. 1954, p. 1246.

³⁶⁰ Quatro soluções para a saída de Getúlio, *Tribuna da Imprensa*, 23 março 1954.

³⁶¹ Vargas cometeu dez crimes, *Tribuna da Imprensa*, 25 março 1954.

Não posso compreender que se equipare a conspirações, revoluções e golpes de Estado uma simples medida prevista na Constituição para as hipóteses como as que estão se revelando aos olhos de todos.³⁶²

Percebe-se, portanto, que a oposição buscava preparar o terreno ou criar um “clima favorável” a um pedido de impeachment. Ao mesmo tempo, construía um discurso defensivo e de amparo na legalidade para legitimar a tentativa de afastar Vargas do cargo presidencial. Mas não seria nenhum membro da oposição ou de qualquer partido político que formalizaria a denúncia contra o presidente.

Foi o cidadão Wilson de Passos Leite que apresentou à Câmara, no início de maio, a denúncia com pedido de abertura de processo de impeachment contra Vargas, em nome do “Movimento Popular Nacional”, do qual se colocava como presidente.³⁶³ Passos Leite mantinha proximidade com a UDN, tendo participado da campanha do Brigadeiro Eduardo Gomes em 1945 e em 1950. Em outubro de 1954, ele se elegeria vereador do Rio de Janeiro, para o primeiro de oito mandatos que exerceria na Câmara Municipal.³⁶⁴ O fato de ser um cidadão jovem e uma figura inexpressiva no campo político motivou questionamentos dos parlamentares da maioria governista, que levantaram suspeitas em relação à idoneidade do denunciante. Também houve deputados que se manifestaram contra a autorização que a Lei 1.079 conferia a “qualquer do povo” para apresentar pedido de impeachment do presidente ao Congresso, sob o argumento de que essa abertura poderia gerar inconvenientes e tumultuar os trabalhos da Câmara diante de uma possível profusão de denúncias.³⁶⁵

A denúncia de Wilson de Passos Leite se concentrou em três alegações principais. A primeira acusava Vargas de celebrar tratados que comprometiam a dignidade da Nação, conforme o art. 5º, VI da Lei 1.079, em razão do suposto pacto firmado com Perón para a formação do “Bloco ABC”. A segunda acusação apontava irregularidades nas contas do exercício de 1951 em razão da existência de verbas excedidas e despesas sem crédito que só

³⁶² Alta Traição, *Tribuna da Imprensa*, 5 abr. 1954.

³⁶³ O último anexo da denúncia era um “Manifesto ao povo brasileiro” assinado por integrantes do autointitulado Movimento Nacional Popular. Eles se diziam “dominados por tão alta orientação moral e cívica” e motivados pela necessidade de moralizar os costumes contra o “mar de lama” que ameaça a nação e “seus radiosos destinos”. Ver: Anexo 22 – Manifesto - Memorial ao Povo Brasileiro. *Diário do Congresso Nacional* I, 8 maio 1954, pp. 2530-2532.

³⁶⁴ Passos Leite apoiou o golpe de 1964 e se filiou à ARENA (Aliança de Renovação Nacional), partido de sustentação da ditadura. Personagem polêmico, ele ficaria conhecido por posições tidas como antisemitas e por sua atuação à frente do “Serviço Municipal de Eugenia”, que oferecia serviços a casais para obterem filhos sadios. A esse respeito, ver a reportagem da BBC que apresenta um perfil de Passos Leite: “Anticomunista e pró-ditadura, autor de impeachment de Vargas vive ‘esquecido’ e recluso”, 15 abr. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160414_autor_impeachment_getulio_vargas_perfil_lgb

³⁶⁵ Nesse sentido, o depurado Augusto Amaral Peixoto (PSD) criticou a suspensão dos trabalhos da Câmara em razão da facilidade com que a Lei 1079 permite a qualquer cidadão denunciar à Câmara o presidente e defendeu uma mudança na lei para exigir que a denúncia fosse apresentada por meio de partidos políticos. Ver: *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. 9 junho 1954. p. 3686.

podiam ter sido determinadas por ordem do presidente. Vargas teria incorrido em crime contra a probidade da Administração previsto no art. 9, IV da Lei 1.079. Por fim, o presidente foi acusado de crimes contra a lei orçamentária e contra o legal emprego do dinheiro público, dentro de hipóteses dos arts. 10 e 11 da Lei 1.079, por ter autorizado empréstimos do Banco do Brasil para transferência de crédito à Comissão Central de Preços (CCP) sem que a operação tivesse sido legalizada mediante pedido de abertura de crédito adicional ao Legislativo, conforme demonstrado pela CPI³⁶⁶ que apurou as atividades da CCP.³⁶⁷ Em reforço a este ponto, a denúncia também anexou o relatório da CPI do Última Hora, que apurou as transações entre o Banco do Brasil e as empresas jornalísticas dirigidas por Samuel Wainer. O Última Hora era o único jornal que apoiava o governo Vargas e por isso era acusado de receber tratamento diferenciado por influência política. A CPI concluiu que houve regime de privilégio e de favoritismo, tanto em razão dos financiamentos desmedidos que o jornalista recebeu como pelas condições facilitadas de garantia e prazos.³⁶⁸

A Comissão Especial constituída para apreciar o pedido de impeachment aprovou o parecer contrário ao recebimento da denúncia, apresentado pelo relator deputado Vieira Lins (PTB). O parecer afirmava que a denúncia era desprovida de fundamento, uma vez que não havia nenhum tratado firmado no âmbito do suposto “Pacto do ABC”. Quanto à má execução orçamentária, considerava a acusação extemporânea porque teria que esperar o julgamento das contas pelo Congresso. Por fim, o relator avaliava que a conduta do governo no caso da CCP estava dentro da lei.³⁶⁹ Os deputados opositores Herbert Levy, Maurício Joppert e Bilac Pinto apresentaram voto vencido em que reconheciam que as tratativas com Perón não caracterizavam crime de responsabilidade, mas afirmavam que o repasse das verbas ao presidente da CCP justificava a abertura do processo de impeachment.³⁷⁰

No debate legislativo, o caso da CCP foi a acusação mais mobilizada pelos deputados favoráveis ao impeachment, uma vez que contava com respaldo das conclusões da CPI, que confirmava a entrega de numerário ao presidente da CCP por Vargas, sem autorização legal e sem verba orçamentária. Por sua vez, os deputados contrários argumentavam que o presidente

³⁶⁶ A operação investigada pela CPI tinha sido autorizada em um contexto de crise de abastecimento de gado no Rio de Janeiro. Vargas autorizou a CCP a adquirir todo o gado possível para abastecer a cidade, o que envolveu a operação de crédito por meio de empréstimos do Banco do Brasil. A CPI concluiu que tanto o empréstimo pelo Banco do Brasil quanto o processo para liquidar o débito foram irregulares e não contaram com exame ou respaldo do Poder Legislativo. O relatório da CPI está anexado à denúncia do impeachment: “Anexo 19 – CPI da CCP”, *Diário do Congresso Nacional* I, 8 maio 1954, pp. 2467-2473.

³⁶⁷ “Denúncia de Wilson Leite Passos contra o Senhor Presidente da República”. *Diário do Congresso Nacional* I, 8 maio 1954, pp. 2415-2432

³⁶⁸ “Anexo 20 - CPI do Última Hora”. *Diário do Congresso Nacional* I, 8 maio 1954, pp. 2473-2496.

³⁶⁹ Parecer 148/54. *Diário Congresso Nacional*, 2 junho 1954, Suplemento ao nº 87. p. 118. [31 de maio de 1954]

³⁷⁰ *Diário Congresso Nacional*, 2 junho 1954, Suplemento ao nº 87. p. 119. [31 de maio de 1954].

tinha agido conforme autorização prevista no Código de Contabilidade, que listava casos em que era possível gasto público sem verba específica. A situação de emergência em que Vargas teria autorizado o repasse se enquadraria nessas hipóteses excepcionais. No máximo, a prática seria uma mera irregularidade, igualmente praticada em outras administrações.

A discussão desse aspecto envolveu uma disputa marcadamente jurídica em torno da interpretação dos diplomas legais e de questões técnicas do direito financeiro. Inclusive, por conta desse caráter “bacharelesco” do debate, mais de uma vez o deputado Olinto Fonseca (PSD), médico por formação, foi deslegitimado em suas intervenções. Em resposta ao colega, o deputado Castilho Cabral alfinetou: “Não há de ser V. Exa., médico, que venha me dar lições a mim, advogado com vinte e cinco anos de experiência em matéria jurídica”.³⁷¹ O deputado Bilac Pinto (UDN) também pontuou com ironia: “O nobre deputado Olinto Fonseca, que é médico, está participando ativamente deste debate”.³⁷²

Os conhecidos bacharéis da UDN foram os que se engajaram mais ativamente na defesa do impeachment. Foram também os que enfatizaram a natureza política do processo e a ampla discricionariedade do Congresso para apreciar os atos do presidente. O deputado Aliomar Baleeiro divergia dos colegas em relação ao papel da Câmara dos Deputados no processo de impeachment. Enquanto outros udenistas, como Afonso Arinos e Bilac Pinto, entendiam que a Câmara atuava como tribunal de pronúncia, ao qual cabe receber a denúncia, Baleeiro defendia sua atuação como órgão acusador.³⁷³ Em diversos momentos, Baleeiro enfatizou que o afastamento do presidente era um problema político e que deveria ser resolvido politicamente. Por isso, se as razões da peça de denúncia não bastassem, a agitação e a desordem promovidas por Vargas justificariam, por si só, a aplicação do impeachment.³⁷⁴ Para Baleeiro, a presença de elemento intencional ou de fraude também seria dispensável, uma vez que “o impeachment se aplica até como sanção de uma política errônea”.³⁷⁵

Ainda que defendesse uma compreensão distinta, com maior ênfase jurídica, do instituto do impeachment, Afonso Arinos chegava a conclusões semelhantes. Segundo ele, a configuração do impeachment envolvia três situações: um formalismo processual; um conteúdo político; e uma sanção disciplinar ou administrativa. Arinos afirmava que a ação da Câmara dos Deputados na primeira fase do processo teria feição judiciária, o que afastava as paixões

³⁷¹ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 4 junho 1954. p. 3512.

³⁷² *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. 5 junho 1954. p. 3566.

³⁷³ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 8 junho 1954. p. 3317.

³⁷⁴ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. 8 junho 1954.

³⁷⁵ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 30 junho 1954. p. 4342. [discurso de 7 junho]

políticas.³⁷⁶ No entanto, como o conteúdo da responsabilização tinha caráter político, “a posição do Deputado não está adstrita ao articulado da peça que dá início ao processo”. A maior liberdade de apreciação pelos deputados se devia à particularidade do crime político como crime contra a sociedade, caracterizado de forma ampla e aberta pela Constituição. Assim argumentou Arinos: “V. Exa. vai ler a Constituição Federal e ver como os termos do artigo respectivo são extremamente vagos. O fato da lei ter particularizado esses termos não interessa. Voto mais de acordo com a Constituição que de acordo com a lei”.³⁷⁷

Com base no texto de Hamilton no Federalista 65, Afonso Arinos reforçou que as infrações apreciadas tinham caráter político porque ofendiam a “organização geral do país” e traziam prejuízos ao “conjunto do povo”. A constatação da prática de crimes políticos dispensaria, no limite, a própria ilegalidade da conduta, já que poderia ser orientada por algo próximo ao que seria chamado, no episódio do impeachment da presidenta Dilma Rousseff, como “conjunto da obra”:

Daí nossa concepção de crime político e de responsabilidade não se pode nortear necessariamente, não somente na desobediência àquele ou este preceito, desta ou daquela lei, mas sim, por concepção geral, por aceitação tácita, por um ponto de vista global de que estes governantes se tornaram incompatíveis com a nossa nação.³⁷⁸

Ao longo do debate, os fundamentos estritos da denúncia foram diluídos pelas acusações mais amplas e políticas contra Vargas, como seu pendor totalitário, a usurpação de competências do Congresso, o discurso subversivo que alimentaria a luta de classes. Foi nesse sentido que o Centro Acadêmico XI de Agosto prestou apoio ao impeachment, lembrando o período do Estado Novo e sob o argumento de que Vargas representava uma ameaça à ordem democrática.³⁷⁹ O deputado Castilho Cabral (PTN) também sustentou que “o afastamento do Sr. Getúlio Vargas da presidência da República será a única maneira de se evitar que o país [entre] num novo ciclo revolucionário” e único caminho legal para evitar a subversão da ordem.³⁸⁰ O mesmo deputado argumentou diversas vezes que o processo de impeachment contra Vargas colocava o presidencialismo à prova: “Não recebendo a denúncia como objeto de deliberação, daria a Câmara um atestado de óbito ao regime presidencial”.³⁸¹

³⁷⁶ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 16 junho 1954. p. 3879.

³⁷⁷ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 29 junho 1954. p. 5152. [aparte ao discurso de Lúcio Bittencourt de 15 de junho]

³⁷⁸ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 16 junho 1954. p. 3879.

³⁷⁹ *Diário do Congresso Nacional*, Seção I. 5 junho 1954. p. 3568.

³⁸⁰ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 4 junho 1954. p. 3511. Ver também: Suspensão de Getúlio para evitar a revolução. *Tribuna da Imprensa*, 2 jun. 1954.

³⁸¹ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 9 junho 1954. p. 3686.

Como é possível perceber, esse debate em torno do impeachment de Vargas antecipa uma série de questões problemáticas que têm marcado os processos de responsabilidade presidencial nas últimas décadas na América Latina. Está presente a defesa do impeachment motivado por razões políticas e independente de critérios de legalidade, o que o aproxima ao voto de censura no parlamentarismo, de forma semelhante à leitura de Paulo Brossard, analisada acima. Se é questionável o cabimento do impeachment, nesses moldes, no sistema presidencial, na época, a retórica da irresponsabilidade do presidencialismo tornava a aplicação do impeachment uma imposição em si, independente das suas bases de sustentação. Também se nota no debate o apelo ao impeachment como saída legal para o afastamento do presidente. Ou seja, assegurava-se a legitimidade da medida porque representava o uso das faculdades e poderes previstos na Constituição. Com isso a crise de poder se resolvia pelas vias institucionais e sem ruptura da ordem jurídica.

A despeito dos esforços dos deputados bacharéis, a partir da análise das fontes, não é possível notar que em nenhum momento o impeachment tenha de fato representado uma ameaça ao governo. O jornal *Tribuna da Imprensa* chegou a relatar, no início de junho, a organização de uma ofensiva pela UDN e a expectativa de crescimento do apoio à denúncia, que poderia surpreender a maioria na votação.³⁸² No entanto, as matérias parecem mais uma estratégia para tentar fortalecer o impeachment do que de fato um retrato da realidade. Prova disso é que em pouco tempo os próprios deputados da linha de frente do impeachment passaram a admitir a previsão de derrota. Em discurso no dia 7 de junho, Aliomar Baleeiro denunciava que não era esperado que houvesse julgamento nem justiça, e que ninguém julgaria pela consciência, pelas provas ou pela lei, mas pelo partido.³⁸³

O próprio *Tribuna da Imprensa* divulgou, no dia 9 de junho, um editorial assinado por Carlos Lacerda, no qual ele reconhecia que a oposição não deveria conseguir maioria para o recebimento da denúncia. “O Brasil ainda não está tão maduro para a democracia, a ponto da minoria se converter em maioria na Câmara, simplesmente por questão de consciência”, dizia o texto. Ainda assim, a ofensiva deveria continuar como uma forma de “treinamento democrático” que mantinha o governo acuado e permitia que a população e a própria Câmara conhecessem melhor o instrumento do impeachment.³⁸⁴ Foi esse o discurso assimilado pelos

³⁸² Prepara-se a UDN para a ofensiva. *Tribuna da Imprensa*, 2 jun. 1954. Capanema com medo do “impeachment”. *Tribuna da Imprensa*, 3 jun. 1954. 150 votos poderão suspender Getúlio. *Tribuna da Imprensa*, 4 jun. 1954.

³⁸³ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 30 junho 1954. p. 4342. [discurso de 7 junho]

³⁸⁴ Impeachment, treinamento democrático. *Tribuna da Imprensa*, 9 jun. 1954.

deputados udenistas: a mobilização do impeachment era positiva por si só porque mostrava que o presidente não era intocável e o afastava das tentações do poder pessoal.³⁸⁵

Uma entrevista publicada pela *Tribuna da Imprensa* com o ex-presidente da UDN, Odilon Braga, reforçava esse ponto de vista. Mas a posição do ex-dirigente também revelava o pensamento daqueles que não se resignariam com o fracasso do impeachment. Após defender o recurso à medida, Odilon Braga previa as consequências de uma negativa da Câmara à abertura do processo: “Demitindo-se de sua mais importante atribuição, diante de uma prova indiciária tão convincente como esta denúncia, o Congresso estaria traindo a Nação, somente lhe deixando o socorro das Forças Armadas”.³⁸⁶

No fim das contas, o processo de impeachment não teve grande apelo ou repercussão, nem dentro da Câmara, nem fora dela. O *Correio da Manhã*, um dos principais jornais do período e reconhecido pela detalhada cobertura política, não chegou a dedicar um editorial para tratar da denúncia contra o presidente. O jornal se limitou a registrar o baixo interesse da Câmara pela discussão do impeachment³⁸⁷, e o já esperado resultado final da votação.³⁸⁸ Já o *Imprensa Popular*, órgão vinculado ao PCB que fazia oposição ao governo Vargas, referiu-se ao impeachment como “pequena agitação diversionista” da UDN.³⁸⁹ O jornal se alinhava ao posicionamento do deputado Roberto Morena (PRT), que sustentou na tribuna que a denúncia não era o mecanismo adequado para retirar o presidente do poder.³⁹⁰ “Não é este o método, a maneira de levar o governo a ser afastado, para vir um eventual substituto”, afirmou o deputado.³⁹¹ Segundo ele, a verdadeira oposição vinha do povo, que sofria com o governo e a sua política entreguista. O *Imprensa Popular* repercutiu e endossou a mensagem do deputado:

O presidente Vargas e seu malsinado governo só sairão pela vontade unânime do povo, pela vontade dos cidadãos patriotas e democratas, pela vontade dos brasileiros que já estão cansados, que se organizam e protestam diariamente, que não suportam mais um governo que traiu, não somente os compromissos com o povo, mas particularmente aqueles que tiveram a ilusão de nele votar em 1950.³⁹²

A base de apoio de Vargas no Congresso, como já comentado, era fragmentada. Havia no PSD uma linha independente ao governo, e dentro do próprio PTB havia insatisfações e críticas a medidas adotadas por Vargas. Mas praticamente desde o início da discussão do

³⁸⁵ Odilon Braga ao *Correio da Manhã*. *Correio da Manhã*, 20 junho 1954. O impeachment foi usado taticamente pela UDN. *Correio da Manhã*, 1º julho 1954.

³⁸⁶ Obrigar o governo a cheirar os escândalos. *Tribuna da Imprensa*, 10 jun. 1954.

³⁸⁷ Desinteresse na Câmara pela discussão do “impeachment”. *Correio da Manhã*, 9 junho 1954.

³⁸⁸ Afinal não haverá “impeachment”. *Correio da Manhã*, 17 junho 1954.

³⁸⁹ Desencadeia a UDN sua ofensiva de cócegas. *Imprensa Popular*, 5 jun. 1954.

³⁹⁰ Vargas só deixará o governo com a luta unânime do povo. *Imprensa Popular*, 10 jun. 1954.

³⁹¹ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 13 julho 1954. p. 4757. [discurso de 9 junho]

³⁹² A oposição a Vargas está nas ruas, é de todo o povo. *Imprensa Popular*, 10 jun. 1954.

impeachment, salvo alguma insegurança de momento, a bancada governista contava com ampla maioria para rejeitar a denúncia. Embora não fossem tantas as vozes dispostas a defender com vigor o presidente, os deputados da maioria acusaram a denúncia como parte de uma manobra eleitoral da UDN.³⁹³ Com a proximidade do pleito de outubro que renovaria as casas legislativas, os udenistas estariam explorando a denúncia contra Vargas como meio de propaganda e plataforma eleitoral. Os deputados contrários à denúncia também alegaram a falta de base jurídica para a aplicação do impeachment e a necessidade de reservar o instituto para emergências e circunstâncias extremas que envolvessem fatos de maior gravidade.³⁹⁴

O jornal *Última Hora*, que prestava aberto apoio ao governo e em especial a Vargas, denunciou amplamente o propósito de demagogia eleitoral da UDN que estaria por trás do processo.³⁹⁵ Em editorial, o jornal afirmou que o movimento pelo impeachment tinha nascido “sob o signo do ridículo” e não deixou de criticar a maioria parlamentar e a liderança do governo pela falta de uma atuação mais enérgica.³⁹⁶ No dia 7 de junho, o *Última Hora* divulgou uma nota da Comissão de Reestruturação do PTB que denunciava o impeachment como um plano de traição nacional. Segundo a nota, aqueles que defendiam o afastamento do presidente eram os mesmos que se opunham ao aumento do salário mínimo e a outras medidas de interesse dos trabalhadores. Por isso, a manobra não era só contra Vargas, mas contra os trabalhadores, e com o objetivo de implantar uma ditadura fascista.³⁹⁷

Entre setores críticos ao governo, diversos motivos e estratégias levaram a uma posição contrária ao impeachment. O PSP tinha apoiado a eleição de Vargas e integrado o governo inicialmente, mas depois se afastou e se colocou cada vez mais em oposição. A principal justificativa alegada pelo partido para votar contra o recebimento da denúncia era a falta de arregimentação da opinião pública, uma vez que o PSP considerava o impeachment dependente da manifestação política do povo.³⁹⁸ Já o PSB afirmou manter posição crítica ao governo, mas sem fazer o “jogo da reação”, por isso negava apoio ao impeachment sem base jurídica e agitado “como simples manobra eleitoral”. O partido manifestou, ainda, o receio de que a aprovação da medida trouxesse risco de instabilidade e novas crises.³⁹⁹ Por sua vez, o deputado Lúcio

³⁹³ Discurso de Augusto Amaral Peixoto (PSD). *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 9 junho 1954. p. 3685.

³⁹⁴ Discurso de Fernando Nóbrega (PTB). *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 12 junho 1954. [Discurso de 7 de junho].

³⁹⁵ Demagogia eleitoral na batalha do ‘impeachment’. *Última Hora*, 5 jun. 1954. A eterna vigilância da UDN só funciona para fins eleitorais. *Última Hora*, 8 jun. 1954. A Câmara parou de legislar – Causa: a demagogia da UDN. *Última Hora*, 9 jun. 1954. ‘Impeachment’: apenas um golpe publicitário. *Última Hora*, 10 jun. 1954.

³⁹⁶ ‘Impeachment’ contra Vargas, mas, com que roupa, senhores? *Última Hora*, 7 jun. 1954.

³⁹⁷ Tentativa para implantar no país uma ditadura fascista. *Última Hora*, 7 jun. 1954.

³⁹⁸ Discurso Carvalho Sobrinho (PSP). *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 15 junho 1954. pp. 3831-3832.

³⁹⁹ Discurso Breno da Silveira (PSB). *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 15 junho 1954. P. 3838.

Bittencourt representava a ala do PTB que criticava o governo pelos desvios em relação à linha programática do partido. Mas ele condenou a denúncia como parte de um processo de desmoralização do poder público que tinha se iniciado com o questionamento das eleições e a tese da maioria absoluta. Para Bittencourt, o impeachment seria um “golpe branco” para afastar o presidente do poder. Por isso afirmou que o respeito à Constituição significava o respeito ao mandato de Vargas.⁴⁰⁰

Dentro da própria UDN havia divergências e divisões internas em relação à denúncia. Enquanto os bacharéis seguiram na trincheira pró-impeachment, outros membros do partido não consideravam uma boa estratégia de enfrentamento ao governo.⁴⁰¹ No PSD, a chamada linha independente seguiu a posição de Dutra contrária ao impeachment, por entender que qualquer ato de violência contra o governo de Vargas seria prejudicial ao país porque colocaria em risco a estabilidade da democracia. Os deputados temiam inclusive que Vargas pudesse sair fortalecido e recolocado em uma posição de mártir. Eles consideravam preferível, portanto, tolerar o governo até o final e obrigá-lo a seguir nos trilhos da lei.⁴⁰² Assim se manifestaram em nota:

Erro grave, de consequências imprevisíveis, seria expulsá-lo do Catete sem sólida e comprovada fundamentação na lei. Mais importuna, ainda, se mostra a aplicação de uma medida drástica e radical contra o sr. Getúlio Vargas logo após a decretação de providências governamentais cujos efeitos, embora puramente ilusórios, causam impressão no espírito das camadas sociais menos esclarecidas.⁴⁰³

Essa pluralidade de posições revela as razões estratégicas por trás do apoio ou não à denúncia, mas também demonstra uma disputa em torno do sentido do impeachment. Se os apoiadores entendiam que o processamento da denúncia e a aplicação do impeachment eram uma exigência da Constituição⁴⁰⁴, também se colocou um contra-discurso que denunciou a manipulação do instituto como um golpe que desvirtuava a Constituição porque desrespeitava o cumprimento do mandato presidencial. Para além desses dois polos, uma série de variáveis entraram nos cálculos políticos, desde os requisitos jurídicos e da avaliação da gravidade e da excepcionalidade do impeachment, até ponderações sobre o apoio popular e as consequências de um eventual afastamento do presidente para a estabilidade do regime e para a própria correlação de forças políticas.

⁴⁰⁰ *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 29 junho 1954. p. 5151. [discurso de 15 junho]

⁴⁰¹ Nem todos são Baleeiros nem Beltrões na minoria parlamentar. *Última Hora*, 10 jun. 1954.

⁴⁰² Declaração de voto – Armando Falcão, Lopo Coelho, Lima Figueiredo, Alcides Carneiro e Benedito Mergulhão. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 17 junho 1954. p. 3908.

⁴⁰³ Vargas deve ser tolerado até o fim. *Tribuna da Imprensa*, 15 jun. 1954.

⁴⁰⁴ Nesse sentido, o deputado Heitor Brandão transcreveu uma série de artigos publicados por Pedro Dantas em defesa do impeachment no Diário do Comércio. Cf. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I. 9 junho 1954.

Como saldo final, a denúncia não só foi rejeitada, mas recebeu apoio inexpressivo. A tentativa de impeachment foi derrotada por 136 votos contra 35. Houve inclusive udenistas que votaram a favor de Vargas ou que não compareceram para votar.⁴⁰⁵ Esse dado ajuda a explicar a afirmação de Baleeiro, anos depois, de que não havia tradição de aceitação das denúncias de impeachment no Brasil, já que até adversários dos acusados votavam contra.⁴⁰⁶ A lógica do impeachment não se reduziu, portanto, a um alinhamento partidário automático de apoio ou oposição ao governo.

A análise do episódio do impeachment não permite dizer que a opção foi descartada simplesmente porque a solução militar para a saída de Vargas era mais fácil ou conveniente. Como visto, uma série de fatores e de argumentos, inclusive de defesa da legalidade e da democracia, dificultou a aprovação da medida como mero expediente político de ação do Congresso contra o presidente. Mas se o resultado pode ter sido juridicamente o mais adequado em um sistema presidencial, é certo que o uso político pretendido também foi frustrado pela ausência de outras variáveis, como a mobilização da opinião pública e dos veículos de imprensa. Por fim, vale registrar que a derrota do impeachment não significou um fortalecimento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo, como temia parte da oposição. Isso se explica talvez pelo fato de os setores mais aguerridos da oposição não terem se desarmado, mas seguido em campanha ativa contra o governo que, por sua vez, não tinha base firme de sustentação e se manteve em posição defensiva diante dos ataques.

2.3. Governo Vargas e crise presidencial

A postura da oposição ficou clara nas reações ao discurso de Vargas no dia 19 de junho, em um almoço de homenagem prestada pelo Exército na casa do general Amaury Krueel. Vargas se opôs às notícias sobre o envolvimento de militares em articulações contra seu governo e garantiu “na qualidade de comandante supremo das forças armadas, que a Constituição será mantida em toda a sua plenitude e em toda a sua integridade”.⁴⁰⁷ Também afirmou que as acusações de que estaria tramando um golpe eram uma tentativa de causar desordem e de inflar o povo a depor o governo. Expressou, por fim, sua confiança na atuação das Forças Armadas para a defesa da ordem. Enquanto apoiadores de Vargas elogiaram o seu compromisso em

⁴⁰⁵ “Impeachment”: traição de dezenas de udenistas. *Tribuna da Imprensa*, 17 jun. 1954.

⁴⁰⁶ Baleeiro, Aliomar. A catalepsia do “impeachment” (...), 1977. p. 106

⁴⁰⁷ Discurso Rio de Janeiro, 19 junho de 1954. In: D’Araújo, Maria Celina . (Org.) *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. p. 763.

manter o princípio constitucional e as instituições⁴⁰⁸, os setores da oposição alegaram que o discurso era parte da estratégia de Vargas para dissimular suas maquinações golpistas.⁴⁰⁹ Segundo Aliomar Baleeiro, Vargas usava as mesmas técnicas que precederam o golpe de 1937: “É a mesma velha arte de despistar, de, como embusteiro, tentar iludir os incautos e, como fanfarrão, intimidar os mais tíbios. E uma palavra: - tramar o crime”⁴¹⁰.

Não houve trégua, portanto, entre governo e oposição, com envolvimento cada vez maior de militares e da mídia. À exceção do jornal Última Hora, os veículos da grande imprensa eram marcadamente antigetulistas e se empenharam na campanha de acusações contra o governo, principalmente a respeito de casos de corrupção, negociatas e escândalos envolvendo o Banco do Brasil.⁴¹¹ O jornal Tribuna da Imprensa, de Carlos Lacerda, desferia os ataques mais violentos contra o governo, contra a figura de Vargas e a sua família.

As tensões atingiram o ponto de culminância no mês de agosto em razão do atentado na rua Toneleros, direcionado a atingir Carlos Lacerda e que resultou na morte do major-aviador Rubens Florentino Vaz, que fazia a segurança do jornalista. O atentado deflagrou uma situação de crise política, militar e também presidencial, caracterizada por uma pressão cada vez maior por parte de parlamentares, da imprensa e das classes armadas pelo afastamento de Vargas. O desfecho da crise é conhecido: o suicídio de Vargas no dia 24 de agosto, sob forte comoção nacional, levou ao poder o vice-presidente Café Filho. O suicídio mudou o curso dos acontecimentos, mas é importante analisar a posição dos atores e o debate jurídico que a crise suscitou, tendo em vista o funcionamento do sistema presidencial sob regras democráticas e o papel da legalidade e da Constituição. Como já existe uma ampla literatura que comenta o episódio, o foco da análise aqui proposta tem como pano de fundo as relações entre liberalismo e autoritarismo (ou golpismo, para usar o termo frequente no vocabulário da época).

Em um ensaio de 1978 que se tornou referência na discussão sobre o liberalismo brasileiro ou, mais especificamente, sobre a práxis liberal no Brasil, Wanderley Guilherme dos Santos usou a categoria “liberalismo doutrinário” para descrever uma linhagem política que teria longo alcance na história brasileira. Os liberais doutrinários seriam políticos e analistas que acreditavam que o funcionamento adequado das instituições e do sistema político seria garantido por meio de reformas jurídicas e de boas leis. Assis Brasil e Rui Barbosa seriam

⁴⁰⁸ O governo mantém e defende a ordem e a Constituição. *Última Hora*, 21 jun. 1954.

⁴⁰⁹ Getúlio despista como em 1937. *Tribuna da Imprensa*, 22 jun. 1954.

⁴¹⁰ O presidente da República estaria tramando um golpe (acusa o sr. Aliomar Baleeiro). *Correio da Manhã*, 20 junho 1954.

⁴¹¹ Abreu, Alzira Alves de. “Getúlio Vargas e a imprensa: uma relação conflituosa”. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElvVoltou/RelacaoImprensa>.

alguns representantes notáveis dessa tradição.⁴¹² Em outro polo estariam os grupos identificados a distintas vertentes do autoritarismo. Entre elas, Santos destaca aquela que ele denomina de “autoritarismo instrumental”. Ao contrário das outras correntes que entendiam o autoritarismo como uma imposição constante e crescente diante da estrutura das sociedades modernas, os autoritários instrumentais acreditavam na necessidade de um Estado autoritário de caráter transitório que atuasse para criar as condições de enraizamento de uma sociedade liberal no Brasil. O pensador mais exemplar desse grupo seria Oliveira Vianna.⁴¹³

Ao analisar a conjuntura política pós-1945, Santos identificou a UDN como herdeira do liberalismo doutrinário. No entanto, o compromisso do partido com os métodos legais teria se fragilizado na medida em que seus candidatos não conseguiam chegar ao poder pela via eleitoral e democrática. Ao atribuir suas derrotas ao funcionamento deturpado e corrompido do sistema político, viciado pelas estruturas criadas por Vargas e mantidas pelo varguismo, a UDN passaria a admitir desvios da legalidade como estratégia de ação. Segundo Santos: “Desde que faltava legitimidade ao sistema, era perfeitamente correto, e dentro da mais pura tradição liberal, tentar derrubá-lo adotando inclusive meios violentos, se necessário fosse”⁴¹⁴. Dentro dessa lógica, a UDN teria se transformado “no mais subversivo partido do sistema político brasileiro de 1945 a 1964”⁴¹⁵.

Maria Victória Benevides, que produziu um dos principais trabalhos sobre a UDN e o udenismo, buscou aprofundar as reflexões a respeito das ambiguidades e das contradições do liberalismo reivindicado pelo partido, em particular quanto aos vínculos com o legalismo e o golpismo. Segundo a autora, o apreço da UDN pela legalidade estava relacionado ao apreço pela ordem e pela manutenção do status quo. Isso torna possível que a tendência golpista não fosse incompatível, mas tenha, ao contrário, se tornado constitutiva da ideologia do partido, uma vez que a quebra da legalidade era justificada em nome da garantia da ordem, seja diante de supostas ameaças subversivas, seja em reação ao funcionamento de um sistema tido como ilegítimo.⁴¹⁶ Por trás desses argumentos estaria o mal estar dos udenistas com a perspectiva de uma democracia ampliada e o seu temor em relação à ascensão das massas na política. Mas a justificativa de defesa da ordem e de uma legalidade “autêntica” foi usada pela UDN para legitimar intervenções militares e contestar resultados eleitorais. Serviu igualmente ao “golpe

⁴¹² Santos, Wanderley Guilherme dos. *A práxis liberal no Brasil : propostas para reflexão e pesquisa*. In : _____. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978. p. 97.

⁴¹³ *Idem*, pp. 102-103.

⁴¹⁴ *Idem*, p. 99.

⁴¹⁵ *Idem, ibidem*.

⁴¹⁶ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo (...)* 1981. pp. 190-203.

branco” orquestrado contra Vargas na crise final do seu governo em agosto de 1954, quando a UDN sustentou que o presidente estaria planejando um golpe e estaria afundado no “mar de lama” da corrupção que comprometia moralmente as bases do sistema político.

O propósito de revisitarmos o episódio da campanha pelo afastamento de Vargas é qualificar melhor essa atuação da UDN e pensar como ela se apropriou do direito e reclamou fórmulas jurídicas. A hipótese da qual partimos é a de que a atuação do partido, e de seus bacharéis particularmente, não representou apenas o comportamento de liberais doutrinários que aderem ao golpismo sob determinadas circunstâncias. Essa interpretação minimiza o papel do direito ou o restringe a um papel retórico. De fato, quando trata do golpismo na UDN, Benevides se refere à defesa da implantação de um estado de exceção transitório e de intervenções militares salvadoras que implicam rupturas da ordem jurídica, mesmo sob o argumento de restaurá-la.⁴¹⁷ Essa é uma das manifestações de tendências autoritárias dentro do partido, talvez a mais ostensiva e abertamente extralegal. Mas não é a única.

Outros autores têm mostrado como os perfis de “liberais doutrinários” e “autoritários instrumentais” se mesclam. Em um trabalho sobre Afonso Arinos, por exemplo, Lattman-Weltman, vai sugerir que ele se filia ao primeiro grupo, mas mantém aproximações com o segundo.⁴¹⁸ Por sua vez, Flávia Biroli propõe que alguns elementos característicos do “autoritarismo instrumental” – como o desprezo pela política como um lugar de conflito e a descrença nos processos eleitorais e na capacidade de discernimento da população – também marcavam a prática política das elites liberais.⁴¹⁹ Essas reflexões contribuem para mostrar as ambiguidades e a complexidade das posições assumidas pelos atores, mas um aspecto que ainda demanda maior atenção diz respeito aos usos do direito, da linguagem jurídica e dos institutos legais nessa interação entre liberalismo e autoritarismo.

Neste ponto, cabe refletir sobre outro argumento presente no estudo de Benevides. A autora defende que seria necessário “manter a distinção entre os ‘bacharéis’ e ‘golpistas’” da UDN. Essa distinção se aproxima da divisão que o próprio Afonso Arinos identifica dentro do partido, ao mencionar, em suas memórias, a existência de dois grupos: a ala golpista e a ala legalista. Arinos se identifica ao grupo legalista, como seria esperado.⁴²⁰ Para Benevides, os bacharéis se caracterizavam pela ênfase na ordem, o que conferia a eles em uma posição

⁴¹⁷ *Idem*, p.185 e 196.

⁴¹⁸ Lattman-Weltman, Fernando. *A política domesticada*. Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 29.

⁴¹⁹ Biroli, Flávia. Jornalismo, Democracia e Golpe: a Crise de 1955 nas páginas do Correio da Manhã e de O Estado de S. Paulo. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 87-99, jun. 2004. p. 89.

⁴²⁰ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada – memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965. p. 366 e ss.

específica dentro do partido. A autora mostra que o bacharelismo foi alvo de críticas por duas frentes: por parte da ala mais social ou “progressista”, foi acusado de resistir a mudanças; e pelo grupo mais à direita ou “realista”, o bacharelismo teria servido de oposição às tentativas de golpe.⁴²¹ É nesse sentido a mensagem de desaprovação de Otávio Mangabeira em discurso na Câmara dos Deputados, em 1955:

Tenho uma queixa, Sr. Presidente, dos bacharéis do Brasil, porque, ainda nas horas mais graves e mais tremendas da nacionalidade, ficam eles preocupados com fórmulas jurídicas, menos sensíveis às realidades. (...) Ou se fazem revoluções, ou não se fazem. Pecamos, porém, a mania das revoluções legais, ou das legalidades revolucionárias. O mal do 24 de agosto foi fazer-se a revolução pela metade.⁴²²

Essa ideia de “legalidade revolucionária” indica que não é possível reduzir as posições dos udenistas entre bacharéis e golpistas, ou entre ala legalista e ala golpista. Existem variações que são relevantes de analisar para entender melhor como o direito participa da construção desse tipo de “revolução pela metade”. Interessa, portanto, retomar as discussões na imprensa e nas tribunas parlamentares durante a crise final do governo Vargas para entender como os embates entre governo e oposição, e dentro da oposição, se traduziram em termos constitucionais. Antes de partir para essa análise, cabe retomar o contexto da crise de agosto e as disputas em torno da campanha pela renúncia de Vargas.

2.3.1. A crise de agosto de 1954 e a campanha pela renúncia de Vargas

Na madrugada do dia 5 de agosto, o jornalista Carlos Lacerda sofreu um atentado nas proximidades da sua casa, na rua Toneleros. O tiroteio atingiu e matou o major Rubens Vaz, que atuava na proteção do jornalista durante o período de campanha eleitoral. Lacerda e um guarda municipal saíram feridos. O crime teve imediata e intensa repercussão nos meios de comunicação e no campo político e militar.⁴²³ As exigências de apuração e de punição dos responsáveis alimentaram tensões entre as Forças Armadas e a Presidência da República. A situação se agravou com as revelações sobre o envolvimento da guarda pessoal de Vargas no atentado, que teria sido realizado sob ordens de Gregório Fortunato, chefe da guarda pessoal e homem de confiança do presidente. A apuração do crime logo passou a ser colocada sob suspeita, em razão de indícios de irregularidades na condução do inquérito e de uma suposta atuação do governo no sentido de acobertar ou de permitir a fuga dos assassinos.

⁴²¹ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. pp. 201-202.

⁴²² *Idem*, p. 65.

⁴²³ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. Carone, Edgard. *A República Liberal*. (...), 1985. p. 77.

A Aeronáutica entrevistou nas investigações e determinou a abertura de um Inquérito Policial Militar (IPM), transferindo a realização dos interrogatórios e depoimentos para a Base Aérea do Galeão. A atitude demonstrava uma desconfiança em relação à atuação das autoridades civis responsáveis pela apuração. Com as acusações de implicação direta do próprio Palácio do Catete no crime, os conflitos entre o presidente e as classes armadas se acirraram. As frequentes reuniões internas nos círculos militares fomentavam especulações em torno de ameaças concretas de deposição do presidente. Mas a relação com as classes armadas variou ao longo da crise e demonstrou as divisões entre as Forças e dentro delas, tendo em vista a posição legalista de muitos militares.

No primeiro momento, diante das agitações que se seguiram ao atentado, o Alto Comando das Forças Armadas fez declarações em defesa da ordem e da legalidade. Por sua vez, os focos de indisposição no meio militar partiam principalmente de oficiais da Aeronáutica, que passaram a contar com o apoio da Marinha. Além de ter sido a Força mais atingida pelo episódio, oficiais da Aeronáutica mantinham relações estreitas com Lacerda. Com o aumento dos desgastes, o respaldo militar ao presidente, que estava concentrado no Exército, se fragilizou cada vez mais. No dia 22 de agosto, um Manifesto assinado por 27 generais, incluindo Henrique Teixeira Lott, Peri Bevilacqua e Castelo Branco, pediu a renúncia do presidente. Na véspera do suicídio, Vargas teria recebido um ultimato dos chefes militares e concordado em se licenciar do cargo.⁴²⁴

No campo político, parlamentares, principalmente membros da oposição udenista, dedicaram-se ativamente à campanha de pressão pelo afastamento do presidente. Para além do atentado, a oposição mobilizou as acusações ao governo relacionadas à imoralidade, à improbidade e ao descalabro administrativo para demonstrar a condição insustentável de Vargas à frente do governo. Nesse sentido afirmava Carlos Lacerda em editorial da *Tribuna da Imprensa*:

A crise não é apenas resultante do crime na sua materialidade. É o ambiente moral que condicionou esse crime, o motivo que o desencadeou, a degradante condição a que reduziu a Nação o Pai dos Assassinos, a razão da crise de autoridade de que a Nação adoeceu.⁴²⁵

A posição das Forças Armadas, especialmente a intervenção da Aeronáutica na condução das investigações sobre o atentado, foi explorada pelos setores da oposição como demonstração da perda de autoridade de Vargas. Chegou-se a afirmar que o presidente já estava “virtualmente deposto”, uma vez que não poderia presidir o inquérito, na condição de chefe do

⁴²⁴ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 176.

⁴²⁵ Renúncia imediata. *Tribuna da Imprensa*, 12 ago. 1954.

governo e comandante das Forças Armadas, sendo ele próprio suspeito do crime.⁴²⁶ Bilac Pinto foi um dos deputados que mais enfaticamente defendeu a tese da coautoria de Vargas no atentado, sob o argumento de que o presidente assumia responsabilidade pelos atos praticados pela sua guarda pessoal.⁴²⁷ Diante disso, o poder de Vargas e o respeito à sua figura se dissolviam. Em discurso proferido na Câmara no dia 12 de agosto, Aliomar Baleeiro dizia que “o presidente é um espectro, que já não manda e que tem por si apenas a hesitação quanto aos meios de afastá-lo”⁴²⁸. No Senado, Vargas também foi chamado de “um presidente nominal que já não representa coisa alguma”, nas palavras do senador Othon Mader, em pronunciamento do dia 17 de agosto.⁴²⁹

Os parlamentares oposicionistas contaram com o apoio crescente da maior parte da grande imprensa, que reverberou os ataques contra Vargas e se uniu à campanha contra a sua permanência no poder. A voz mais violenta vinha, como era de se esperar, da Tribuna da Imprensa e do próprio Carlos Lacerda que se manifestava por meio de uma série de editoriais inflamados e apelativos.⁴³⁰ Ainda que em tom mais moderado e mantendo um discurso legalista, outros jornais de grande circulação, como o Correio da Manhã, também se engajaram na ofensiva contra Vargas. Essa adesão da imprensa foi um fator decisivo na evolução da crise de agosto, em comparação, por exemplo, com o fracasso do episódio do impeachment alguns meses antes.

A principal fórmula defendida pelos parlamentares da oposição e pelos veículos da imprensa para a solução da crise era a renúncia de Vargas e a sua substituição pelo vice-presidente Café Filho. O líder da minoria, Afonso Arinos, defendeu que a renúncia, assim como o afastamento e a licença, “são coisas que ocorrem nos países democráticos que têm ocorrido muitas vezes e muitas vezes têm sido remédio para a solução dos problemas sem remédio”⁴³¹. No mesmo sentido, o Correio da Manhã endossou a renúncia do presidente como a saída pacífica e honrosa para a crise.⁴³² A Tribuna da Imprensa também dirigiu à Vargas o apelo pela sua renúncia, mesmo sem confiar que o presidente fosse capaz do que chamou de gesto de desprendimento.⁴³³

⁴²⁶ Getúlio virtualmente deposto há 48 horas. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

⁴²⁷ Getúlio, réu (art. 25) do Código Penal. *Tribuna da Imprensa*, 12 ago. 1954.

⁴²⁸ Getúlio é um espectro que já não mais governa. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

⁴²⁹ Necessária a renúncia do presidente nominal. *Tribuna da Imprensa*, 18 ago. 1954.

⁴³⁰ Ver, por exemplo, os editoriais: Vargas está deposto pelo sangue que fez derramar. *Tribuna da Imprensa*, 9 ago. 1954. Presidente da República: renuncie à Presidência para salvar a República. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

⁴³¹ *Diário do Congresso Nacional*, 10 ago. 1954. p. 5485. Ver também: Afastamento, licença ou renúncia de Getúlio, exige a oposição. *Tribuna da Imprensa*, 10 ago. 1954.

⁴³² Renúncia, *Correio da Manhã*, 10 ago. 1954.

⁴³³ Presidente da República: renuncie à Presidência para salvar a República. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

Vargas manteve posição defensiva diante das acusações que implicavam o governo no atentado e diante das pressões pelo seu afastamento. No último discurso que fez, por ocasião da inauguração das usinas siderúrgicas Mannesmann, no dia 11 de agosto, em Belo Horizonte, ele reforçou que a crise política era insuflada por aqueles interessados em levar o país ao caos, à anarquia e à desordem.⁴³⁴ Em entrevista ao *Última Hora*, Vargas comunicou a sua resposta às investidas da oposição: “Não pensei em renunciar. Sou presidente eleito e pretendo desempenhar meu mandato até o fim. Nem mais um minuto”.⁴³⁵ No mesmo sentido, o líder do governo na Câmara, deputado Gustavo Capanema, repetiu diversas vezes que Vargas tinha o dever de não renunciar, tendo em vista o seu compromisso com o povo que o elegeu e com a manutenção, tanto da obra administrativa do governo, como da estabilidade constitucional.⁴³⁶ Vargas manteve a sua posição até o fim, ainda que enfrentasse crescente isolamento político e uma escalada de tensões no meio militar. Na véspera do suicídio, ele recusou a proposta de Café Filho que sugeria uma renúncia simultânea. O episódio levou ao rompimento do vice-presidente com Vargas, manifestado em discurso de Café Filho perante o Senado Federal.⁴³⁷

A oposição udenista e a imprensa contrária a Vargas sustentavam que o afastamento do presidente era o desejo e a vontade do povo. Assim afirmava a Tribuna da Imprensa que “o povo unânime, através da Câmara, exige sua renúncia [do presidente]”⁴³⁸. Da mesma forma, o senador udenista Othon Mader sustentou que o presidente deveria “atender aos reclamos unânimes da opinião brasileira e afastar-se”⁴³⁹. O *Correio da Manhã* noticiava a ocorrência de manifestações, de comícios e de pronunciamentos em todo o país exigindo a renúncia de Vargas.⁴⁴⁰ Em última análise, segundo Milton Campos, a pressão popular poderia impor a renúncia do presidente, na medida em que o povo retomava o seu lugar de sujeito soberano. Assim se manifestou o governador mineiro durante evento de campanha em Belo Horizonte:

Apelamos para o povo. Nele está a soberania. Nele residem a origem e a autoridade do poder político. Por isso a ele nos dirigimos, não com as promessas e as mentiras da demagogia, mas com a sincera advertência que o concita a retomar sua posição de comando, exigindo uma legalidade autêntica e não essa legalidade hipócrita, que acoberta o crime e consagra os frutos apodrecidos da corrupção.⁴⁴¹

⁴³⁴ Discurso Belo Horizonte, 11 agosto 1954. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas (...)*, 2011. p. 770.

⁴³⁵ “Não permitirei que agentes da mentira levem o país ao caos”. *Última Hora*, 13 ago. 1954.

⁴³⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954, p. 5716-5717.

⁴³⁷ Carone, Edgard. *A República Liberal*. (...), 1985. p. 82.

⁴³⁸ Getúlio virtualmente deposto há 48 horas. *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1954.

⁴³⁹ O presidente da República deve atender aos reclamos da Nação e afastar-se do governo. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

⁴⁴⁰ Clamor em todo o país, *Correio da Manhã*, 12 ago. 1954.

⁴⁴¹ É preciso restabelecer os padrões morais da convivência pública. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

Milton Campos concluiu o discurso indicando o caminho dessa manifestação soberana do povo: “Saiba a Nação impor as renúncias necessárias para que o jogo das instituições se reimplante em clima de tranquilidade e paz”. Os apelos ao povo mostram, em primeiro lugar, a percepção de que a disputa pelo apoio popular era um elemento relevante para legitimar qualquer ação contra o presidente. A indiferença e desmobilização que marcaram o episódio do impeachment podem ter servido de aprendizado sobre a necessidade de envolver e invocar a opinião pública. Esses apelos também revelam como a UDN estaria disposta a recorrer à vontade do povo quando pudesse fazer coincidir com os seus objetivos políticos e ainda que, em outras circunstâncias, o partido voltasse a questionar a capacidade do povo para votar ou para escapar das armadilhas demagógicas. No mesmo sentido, chama atenção a forma como Afonso Arinos se colocou nos discursos pronunciados durante a crise, destacando que não se manifestava na condição de membro da oposição ou de integrante de uma corrente política, mas em nome da Nação e como representante de todo o povo.⁴⁴²

A despeito da eficácia do discurso promovido pelas forças contrárias a Vargas, a posição atribuída ao povo e à opinião pública diante da crise foi objeto de disputa. Em resposta às alegações da UDN, Gustavo Capanema afirmou que “A renúncia do Sr. Getúlio Vargas não é uma exigência do povo; é uma exigência de um Partido político”.⁴⁴³ Sob protestos da oposição, Capanema afirmou que a Nação confiava no governo e relatou que Vargas teria sido recebido de forma calorosa em Belo Horizonte, em demonstração do apoio popular ao presidente. O jornal *Última Hora* também noticiava que o povo em geral, tanto as classes trabalhadoras como conservadoras, estava ausente das manifestações contra Vargas, que teriam o objetivo de perturbar a ordem.⁴⁴⁴ O último editorial antes do desfecho trágico da crise sustentava que o mandato presidencial tinha sido confiado a Vargas pelo povo e só o próprio povo poderia retirar essa confiança, o que ocorreria por meio da expressão da sua vontade nas urnas.⁴⁴⁵

Por sua vez, o *Imprensa Popular*, ligado ao Partido Comunista, negava o apoio do povo tanto ao governo de Vargas, considerado um “governo de traição nacional”, como às investidas de seus opositores para retirá-lo do poder, consideradas uma tentativa de golpe. O jornal

⁴⁴² No discurso do dia 13 de agosto, Arinos afirmou: “Nós queremos dizer (...) que nós não estamos agindo aqui como oposição, que eu não estou falando aqui como líder de meu partido, que eu estou falando aqui como deputado do meu povo, como representante de minha nação” (*Diário do Congresso Nacional*, 14 ago. 1954, p. 5608). Foi nesse mesmo sentido que Arinos se colocou no discurso de 24 de agosto: “Não é como membro de um partido político que assim falo. Não é como representante e condutor de uma das correntes políticas que se divide esta Casa do Congresso que assim me exprimo. (...) Estou dizendo isso, Sr. Presidente, em nome da Nação” (*Diário do Congresso Nacional*, 24 ago. 1954, p. 5852).

⁴⁴³ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954, p. 5712.

⁴⁴⁴ Reação contra a ditadura da desordem! *Última Hora*, 12 ago. 1954.

⁴⁴⁵ O ‘veredictum’ das urnas e não das armas. *Última Hora*, 23 ago. 1954.

defendia que o governo fosse enfrentado pela luta de massas, e não derrubado por uma articulação golpista que tinha o objetivo de aprofundar a submissão do Brasil ao imperialismo norte-americano.⁴⁴⁶ Por considerar que as posturas de Vargas e da oposição se equivaliam – já que seguiam as mesmas orientações contrárias aos interesses nacionais – o *Imprensa Popular* atribuía uma posição independente às massas, que deveriam seguir nas lutas por seus direitos e na defesa da legalidade e da realização de eleições livres.⁴⁴⁷

O cenário da crise final do governo envolveu, portanto, diversos atores, muitos com divergências internas. A campanha pela renúncia de Vargas buscou se colocar como saída democrática para a crise, tanto por se tratar de um recurso que seria normal ou natural em uma democracia, como por corresponder a um apelo popular. Embora a articulação parlamentar contasse com forte apoio na imprensa e crescente mobilização no meio militar, houve disputas em torno da posição das Forças Armadas e da população. A tentativa de obter uma renúncia de Vargas caracteriza a situação de crise como uma crise presidencial, que também desafiou a aplicação da Constituição de 1946.

2.3.2. A solução da crise presidencial diante da Constituição

Segundo analistas e personagens que atuaram no segundo governo Vargas, o presidente não teria sabido reagir, ao longo do mandato, à campanha difamatória conduzida pela imprensa e pela oposição parlamentar. Vargas teria se mantido concentrado nos assuntos da administração e confiado de forma excessiva na legitimidade da sua posição como presidente eleito. Rômulo Almeida, que trabalhou na Assessoria Econômica da Presidência, afirmou que Vargas teria falhado em não dar a devida atenção à construção de meios de comunicação e de propaganda do governo, que pudessem oferecer um contraponto às narrativas veiculadas pela grande imprensa. Outra falha estratégica de Vargas teria sido a concentração de esforços em torno do planejamento administrativo, que ele centralizava em suas mãos, em detrimento da articulação política.⁴⁴⁸ Por sua vez, na avaliação de Hélio Jaguaribe, Vargas “administrava o país como se a legitimidade do governo fosse uma condição suficiente para sua sustentação”. O presidente teria, assim, superestimado a importância da legitimidade garantida pela sua

⁴⁴⁶ O povo repele soluções golpistas, *Imprensa Popular*, 11 ago. 1954. Golpes militares não salvam o povo, *Imprensa Popular*, 11 ago. 1954.

⁴⁴⁷ Lutas de massas para impedir o golpe contra o povo. *Imprensa Popular*, 14 ago. 1954. Os golpistas e Vargas usam os mesmos métodos. *Imprensa Popular*, 24 ago. 1954. Reagir a qualquer medida que viole a Constituição. *Imprensa Popular*, 24 ago. 1954.

⁴⁴⁸ Almeida, Rômulo. Prefácio. In: D’Araújo. Maria Celina Soares. *O Segundo governo Vargas (1951-1954)*. Democracia, partidos, crise política. 2a ed. Editora Ática: São Paulo, 1992. pp. 11-13.

recondução ao poder pela via eleitoral, como se fosse “uma intransponível defesa contra novo golpe”.⁴⁴⁹

É possível supor que outros fatores tenham influenciado o estilo de governo praticado por Vargas e mesmo entender que as opções apontadas como equívocos tenham sido também parte de sua estratégia no poder. Em todo caso, essas análises ajudam a explicar a postura do presidente diante da crise de 1954. Vargas, que tinha sido deposto pelas Forças Armadas na queda do Estado Novo em 1945 e que tinha contado com aval militar para concorrer à presidência em 1950, reiterava nos seus pronunciamentos a confiança na atuação das Forças Armadas em defesa da ordem e do princípio constitucional. Também reafirmava seu próprio compromisso em manter as garantias constitucionais, especialmente em realizar as eleições previstas para outubro de 1954. Por fim, o presidente reivindicava a condição democrática e legítima da sua investidura no poder e o respaldo constitucional ao seu mandato. Nesse sentido, no seu último discurso no dia 11 de agosto, em Belo Horizonte, Vargas se colocou como o próprio esteio da legalidade constitucional:

No governo represento o princípio da legalidade constitucional, que me cabe preservar e defender. Dela não me separarei e advirto os eternos fomentadores da provocação e da desordem que saberei resistir a todas e quaisquer tentativas de perturbação da paz e da tranquilidade públicas.⁴⁵⁰

Dentro desse entendimento, a defesa do presidente se concentrou em demandar a preservação do seu mandato como requisito à preservação da própria legalidade. A cobertura realizada pelo *Última Hora* seguiu a linha de sustentação do presidente, com base em dois eixos: de um lado, o jornal reverberava as acusações de golpismo por parte da oposição⁴⁵¹ e, de outro lado, buscava mostrar o compromisso das Forças Armadas com o respeito à Constituição e à democracia, o que implicava garantir a permanência de Vargas no poder até o final do mandato.⁴⁵²

Líder do governo na Câmara, o deputado Gustavo Capanema afirmou que “respeitar a Constituição envolve o respeito ao Chefe do Poder Executivo” e que a tentativa de forçar uma renúncia de Vargas por meio de pressão das classes armadas e da imprensa representaria uma

⁴⁴⁹ Jaguaribe, Hélio. Prefácio. In: Cruz, Adelina Maria Alves Novaes; Costa, Célia Maria Leite; D’Araújo, Maria Celina Soares; Silva, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*: Coletânea de documentos. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. pp. XVI- XIX.

⁴⁵⁰ Discurso Belo Horizonte, 11 agosto 1954. In: D’Araújo, Maria Celina. (Org.) *Getúlio Vargas*. (...), 2011. p. 770.

⁴⁵¹ É a mentira a serviço da desordem no desesperado assalto do poder! *Última hora*, 13 ago. 1954.

⁴⁵² Superada qualquer tentativa de golpe. *Última Hora*, 18 ago. 1954. As Forças Armadas repelem o convite ao golpe. *Última Hora*, 18 ago. 1954. Mesmo na véspera do suicídio de Vargas, o jornal noticiava: A inabalável posição do Exército sustentou e garantiu a Constituição. *Última Hora*, 23 ago. 1954.

solução extralegal.⁴⁵³ Mesmo se fosse comprovado o envolvimento de Vargas no crime, o presidente teria que ser responsabilizado nos termos da Constituição, seja por crime de responsabilidade, pela via do impeachment, seja por crime comum. Este seria “o caminho jurídico, o caminho constitucional”. Segundo Capanema:

a nossa Constituição, muito sábia, estabelece o caminho para tudo, prescreve o remédio para tudo, prevê todas as circunstâncias, por mais difíceis, por mais incríveis que possam ser. A Constituição indica remédio. Assim, meus nobres colegas da oposição apaixonada, apelo para a consciência de todos, no sentido de que ajudem o País a aguardar, no momento, o seu mais precioso bem, que é a Constituição, que prescreve o caminho para tudo.⁴⁵⁴

A ideia de que não haveria saída fora da Constituição se relacionava à crença de que os conflitos poderiam ser mediados e estabilizados de maneira eficaz pelos mecanismos de freios e contrapesos previstos no texto constitucional. Dentro do regime presidencialista, o afastamento do presidente deveria atender às hipóteses e aos procedimentos expressamente regulados pela Constituição. Como será visto no próximo capítulo, diante do afastamento de Carlos Luz em novembro de 1955, Capanema ocupará posição contrária ao encaminhar o impedimento do então presidente em exercício. Mas na crise de agosto de 1954, o líder do governo invocou a bandeira da Constituição para confrontar a oposição a Vargas. Por sua vez, a oposição se empenhou em sustentar um discurso de legitimação e em justificar legalmente a necessidade de retirar Vargas da presidência, inclusive para autorizar uma intervenção das Forças Armadas, buscando reverter a postura inicialmente (auto)contida dos chefes militares. Mas o curso dos acontecimentos desafiou cada vez mais a interpretação e os limites da Constituição em um momento de crise.

Como foi apontado, a principal linha de argumentação e de estratégia jurídica contra Vargas desenvolvida no meio parlamentar e na imprensa defendia a renúncia como saída constitucional para a crise, que não se confundiria com uma deposição do presidente. A renúncia seria uma faculdade prevista pela Constituição e cabível dentro de um cenário de normalidade democrática. Era um direito do povo reivindicar a saída de seus governantes do poder, sem um sentido subversivo, mas no exercício legítimo da liberdade de crítica e de protesto. Nesse sentido, segundo o senador Aloísio Carvalho, a renúncia não extravasava as normas constitucionais, “afinal de contas, no regime presidencial em que vivemos, tal apelo é a válvula de segurança democrática”⁴⁵⁵.

⁴⁵³ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954. p. 5714.

⁴⁵⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954. p. 5716.

⁴⁵⁵ Falta legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder, *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

O deputado Gustavo Capanema distinguiu, entre os defensores da renúncia de Vargas, perspectivas distintas sobre como ela deveria se processar, conforme o nível de zelo que mantinham, ou aparentavam manter, com a legalidade. De um lado, estaria o setor “golpista” ou “revolucionário”, que buscava a solução do problema por meio das Forças Armadas e estava sob a liderança de Carlos Lacerda. Essa posição, segundo Capanema, atentava contra a Constituição e violava o direito de defesa do presidente, que só poderia ser afastado por meio de um processo regular e com respeito às garantias previstas.⁴⁵⁶ De outro lado, estariam os que recomendavam a renúncia, mas só a aceitavam se fosse exercida de forma espontânea.⁴⁵⁷ Era o caso do ex-presidente Eurico Gaspar Dutra, que defendia a opção pela renúncia como medida de pacificação do país, mas dizia não concordar com uma renúncia imposta a Vargas, fora dos termos da Constituição.⁴⁵⁸ Essa mesma posição era reivindicada pelo *Correio da Manhã*, que prezava pelo discurso de defesa dos preceitos formais do regime democrático e da busca de soluções dentro da lei.⁴⁵⁹

No entanto, o mesmo *Correio da Manhã* questionou o discurso do deputado Gustavo Capanema, que tinha recorrido a exemplos históricos com o objetivo de demonstrar que os líderes políticos que renunciaram à chefia de Estado não o fizeram por livre opção diante de crises ou de dificuldades, mas foram forçados a deixar o cargo pelo risco de golpes e de revoltas das Forças Armadas.⁴⁶⁰ O matutino contestou a interpretação do deputado quanto ao caráter forçado das renúncias e buscou legitimá-las como medidas dentro da legalidade:

Mas forçadas [as renúncias] como e por quem? Pela força das circunstâncias, por movimentos de opinião pública, por efeito de crises nacionais. Tropas se manifestaram, é certo, mas nenhuma dessas renúncias se operou com espadas e baionetas jogadas na mesa. Nenhuma equivaleu a uma deposição. Processaram-se em termos de legalidade, dentro da estrutura da Constituição. Cada um dos resignatários se viu “forçado” principalmente por um constrangimento moral, por uma necessidade interior de retirar-se (...)⁴⁶¹

Essa defesa do *Correio da Manhã* é exemplificativa de uma postura perante o direito que não abre mão da aparência de legalidade, mas concorda em flexibilizar os termos da lei ou em fazer concessões diante de argumentos de necessidade ou de imperativos de fato, como se fossem dados objetivos e impositivos da realidade. Desconsidera, assim, que “a força das circunstâncias” pode ser algo construído e forjado. Ainda que se oponha ao uso explícito de

⁴⁵⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954, p. 5714 e 5716.

⁴⁵⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954, p. 5714.

⁴⁵⁸ Dutra: a renúncia viria tranquilizar o País. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954. Na Câmara dos Deputados. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

⁴⁵⁹ Renúncia e golpe. *Correio da Manhã*, 18 ago. 1954.

⁴⁶⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954, p. 5715.

⁴⁶¹ As três renúncias. *Correio da Manhã*, 19 ago. 1954.

meios de violência, ou seja, ao cenário de “espadas e baionetas jogadas na mesa”, esse tipo de postura tolera mecanismos mais ou menos diretos de coerção e permite que eles sejam incorporados dentro do critério de respeito à legalidade.

Já no campo identificado como golpista estaria, portanto, a perspectiva endossada pela Tribuna da Imprensa, particularmente por Carlos Lacerda, que desde o início não acreditava em uma renúncia espontânea de Vargas e defendia a interferência das Forças Armadas. “É preciso que as pessoas que detêm o poder físico e o espiritual da Nação compareçam ao Palácio para lhe dizer, concretamente, que se vá embora – e deixe em paz o Brasil”, dizia Lacerda em um editorial nos primeiros dias da crise. Ele completava a mensagem dirigindo-se aos chefes militares: “A paz e a segurança do Brasil dependem da vossa decisão de dizer a Vargas que se vá embora por bem”.⁴⁶²

O discurso de Lacerda esteve, desde o primeiro momento, baseado em uma lógica reativa ou de legítima defesa.⁴⁶³ Não haveria golpe contra Vargas porque não havia legalidade a ser mantida. A intervenção militar se justificava para restaurar a legalidade que havia sido corrompida. O jornalista chegou a se impacientar com o “sentimento constitucionalista” dos dirigentes das Forças Armadas, que tinham manifestado uma posição legalista de garantia da ordem. Esse sentimento, segundo Lacerda, teria se excedido e se transformado em um tipo de “sofisma” ou, ainda, em um “ente da razão”:

Do conceito da lei como fundamento da ordem jurídica, chega-se a um preconceito segundo o qual o Presidente da República, mesmo quando comprovadamente seja o fulcro do crime e a consciência pública o acuse de degradar a Nação, tem de ser tolerado, porque sem ele a Constituição não existe.⁴⁶⁴

Contra essa suposição, Lacerda defendia que o presidente é que tinha se tornado incompatível com a Constituição. Tratava-se de uma incompatibilidade que não poderia ser encontrada “numa casuística que os juristas desprezam”, mas que seria “fundamentalmente moral”. Como consequência, ela impunha a retirada de Vargas do poder pela ação das Forças Armadas como única solução para a crise. O apelo às Forças Armadas e o recurso a meios violentos era parte do arsenal de Carlos Lacerda, que se tornaria um típico representante da linha golpista dentro da UDN. Como veremos adiante, no contexto da sucessão presidencial de 1955, Lacerda passará a defender a implantação de um regime de exceção como meio de salvar a democracia. Mas durante a crise de agosto de 1954, apesar da maior violência da sua

⁴⁶² Renúncia imediata. *Tribuna da Imprensa*, 12 ago. 1954.

⁴⁶³ A única solução digna. *Tribuna da Imprensa*, 18 ago. 1954.

⁴⁶⁴ Fórmula constitucional para a crise. *Tribuna da Imprensa*, 17 ago. 1954.

linguagem, as ideias de Lacerda estavam mais próximas dos argumentos da UDN do que seus bacharéis possivelmente estariam dispostos a reconhecer.

Nesse sentido, as estratégias argumentativas usadas pelos representantes udenistas para justificar o afastamento de Vargas envolviam: a negação da autoridade da presidência baseada somente na legalidade formal e a exigência de conteúdos morais e de condições de fato para o exercício do cargo; o deslocamento do eixo da legalidade constitucional, que deixaria de estar identificada ao presidente e passaria a ser representada pelas Forças Armadas e pela figura do vice-presidente; a crítica a excessos de zelo ou de apego à Constituição diante de necessidades impostas pela realidade; e a existência de vácuos no texto constitucional que abririam maior margem de manobra à ação dos homens públicos diante de situações de crise.

Para se contrapor à tese de que a Constituição impunha o respeito ao mandato presidencial, a oposição na Câmara e no Senado sustentou que a legalidade não se reduzia à forma e que o presidente tinha que deter autoridade moral e capacidade de exercer o cargo. Em outros termos, ao lado da legitimidade formal das eleições, o presidente deveria manter a legitimidade material e moral ao longo do exercício do mandato.⁴⁶⁵ Um dos defensores dessa tese foi o deputado Bilac Pinto que, como visto, também argumentava que Vargas estava diretamente implicado no atentado e podia ser considerado coautor do crime. Nesse cenário e diante da investigação do crime por meio de uma comissão extralegal, a Constituição já não estaria funcionando ou teria sido parcialmente violada por força de um estado de necessidade.

Em discurso do dia 20 de agosto, Bilac Pinto apelou para o argumento de que Vargas havia desrespeitado o compromisso constitucional assumido na posse e, com isso, perdia a condição de presidente. O deputado afirmou que a tese da renúncia estava superada e que a intervenção das Forças Armadas se justificava diante de um governo que se tornara ilegal e ilegítimo. Segundo Bilac Pinto, naquele momento, a legalidade constitucional não estava no Palácio do Catete, mas com as Forças Armadas, que juraram fidelidade à Constituição, e não fidelidade pessoal ao presidente:

Todos sabem, sr. Presidente, que a legalidade constitucional, no momento, está com as forças armadas do Brasil. A tese da renúncia está superada. O presidente da República violou o seu compromisso sagrada de defender as leis e a Constituição, desvestiu-se de sua autoridade de presidente da República, não é mais presidente da República, e as forças armadas, no cumprimento do seu dever constitucional, devem

⁴⁶⁵ Nesse sentido, ver os apartes dos deputados Bilac Pinto e Alberto Deodato ao discurso do deputado Gustavo Capanema, em: *Diário do Congresso Nacional*, 18 ago. 1954. p. 5714. Ver também a posição do senador Aloísio Carvalho, em: Falta legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder. *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

empossar na Presidência da República o sr. Café Filho para a segurança e tranquilidade da nação.⁴⁶⁶

O empenho dos deputados em legitimar uma ação militar contra Vargas buscava contornar a resistência legalista que havia dentro das próprias Forças Armadas. Nesse sentido, Aliomar Baleeiro, em discurso no dia 12 de agosto, afirmou que, mesmo sem autoridade e sem conseguir exercer a plenitude de suas atribuições, o presidente só permanecia no poder “porque as pessoas responsáveis pelas Forças Armadas do país sentem certo embaraço em dar ao caso uma solução que vá de encontro à Constituição”. De acordo com o deputado, Vargas estaria apenas perturbando a vida do país, “tudo porque tememos tocar na Constituição. Louvo este zelo pelo Estatuto máximo. Agora, precisamos sentir que a vida do país não pode ficar tolhida pelo mito de uma separação de poderes e por princípios doutrinários que não correspondem às necessidades nossas”.⁴⁶⁷

A crítica do deputado antecipava a censura que o próprio Lacerda lançaria contra o “sentimento constitucionalista” das Forças Armadas. Outro editorial da Tribuna da Imprensa assinado por Guilherme Figueiredo reforçava o questionamento ao que ele chamava de “mito da constitucionalidade”. Em tom jocoso, o editorial dizia: “Não deixa de ser comovente o zelo com que governo e oposição se esforçam por manter a carta constitucional em sua plena validade”. No entanto, a constitucionalidade estaria comprometida desde a intervenção da Aeronáutica no inquérito e da revelação de que a presidência estaria guardada por um “bando ilegal”. O chamado fervor constitucionalista ocultava, segundo o editorial, interesses escusos, egoísticos e eleitorais. O texto concluía com a afirmação de que só um poder ainda era constitucional e estaria em condições de restabelecer a ordem: o vice-presidente.⁴⁶⁸

O papel do vice-presidente como garantia constitucional ao desenlace da crise foi defendido no Senado pelo senador Aloísio Carvalho (UDN). O senador chamou atenção para a figura do vice-presidente no mecanismo de governo brasileiro como uma válvula para a resolução de crises pelos meios constitucionais:

A função da vice-presidência existe para atender também a situações imprevisíveis, a situações repentinas em que o país precise sair de um impasse dentro das normas constitucionais e dos preceitos legais. (...) Não estou absolutamente proclamando aqui deva ser através de revolução branca, deposto o presidente e entregue o poder ao vice-presidente da República. Mas estou convidando os nobres pares para examinarmos atentamente a posição do vice-presidente da República no mecanismo governamental brasileiro e, por seu lado, a naturalidade de tais apelos a uma renúncia do Chefe de Estado.⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 21 ago. 1954, p. 5823. Ver também: Violação do compromisso constitucional pelo Presidente da República. *Correio da Manhã*, 21 ago. 1954.

⁴⁶⁷ Getúlio é um espectro que já não mais governa. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

⁴⁶⁸ O mito da constitucionalidade. *Tribuna da Imprensa*, 21-22 ago. 1954.

⁴⁶⁹ Falta legitimidade moral ao Sr. Getúlio Vargas para continuar no poder. *Correio da Manhã*, 17 ago. 1954.

Em aparte, o senador Hamilton Nogueira agradeceu o colega por esclarecer as questões doutrinárias e “trazer tranquilidade ao espírito, porque vemos que aquilo que pregávamos apresenta base perfeitamente legal”. Alguns dias depois o senador Aloísio Carvalho voltou à tribuna com a proposta de uma moção de impedimento de Vargas. Ao examinar a possibilidade de impedimento do Chefe do Executivo, o senador entendeu que estava “realmente, afirmando o sentido da Constituição quando deu ao vice-presidente da República a função de substituir o presidente no caso de impedimento ou de suceder-lhe no de vaga”. Quanto às hipóteses de impedimento, continuou: “Vimos as do impedimento físico, de impedimento material e, digo eu, de impedimento moral”. Segundo o senador, o impedimento previsto na Constituição não poderia se reduzir ao impedimento físico, mas incluía outros tipos de incompatibilidade. Essa compreensão alargada decorreria de uma interpretação “construtiva” do texto constitucional:

Assim, o termo impedimento, dentro de uma teoria construtiva da Constituição está posto sabiamente desde os Constituintes de 1891 para que o regime presidencial pudesse defender-se das crises políticas, atravessar as situações aparentemente insolúveis, sem precisar apelar para o recurso fatal, infalível, (...) que é o apelo à revolução.⁴⁷⁰

O senador chegou a ser lembrado sobre a previsão do impeachment no sistema presidencial, mas defendeu a modalidade mais flexível de impedimento como mecanismo de resolução de crises. Como será visto adiante, essa criação de um impedimento presidencial mais amplo que o impeachment foi a fórmula usada durante a crise de novembro de 1955 para afastar os presidentes Carlos Luz e Café Filho. A diferença é que os lados políticos vão se inverter. Na prática, a proposta do senador Aluísio Carvalho conferia ao Parlamento o poder de destituir o presidente sem seguir o rito e as condições para o impeachment. A proposta não chegou a avançar, mas reforçou o diagnóstico de inadequação do sistema presidencial porque desprovido de meios rápidos e eficientes para solucionar conflitos graves, como destacou Aliomar Baleeiro. “Não podemos continuar com o presidencialismo”, foi a conclusão a que chegou o deputado.⁴⁷¹

Mas essa conclusão não se baseava apenas na crise final de agosto. Como visto, ao longo de todo o governo Vargas o sistema presidencial foi tratado como um problema que envolveu questionamentos à própria sistemática de eleição, aos poderes do presidente e às relações mantidas com o Congresso e o com o povo. O fracasso do impeachment e a crise final comprovariam que os defeitos do sistema de governo estavam no centro da instabilidade do regime. Ou seja, o presidencialismo seria um fator de desestabilização da democracia. Mas vale

⁴⁷⁰ A renúncia do presidente da República atendendo aos apelos de opinião é perfeitamente constitucional. *Correio da Manhã*, 20 ago. 1954.

⁴⁷¹ Getúlio é um espectro que já não mais governa. *Tribuna da Imprensa*, 13 ago. 1954.

ponderar que o argumento também convinha aos setores da oposição. Ao culpar o sistema presidencial por não oferecer os meios adequados para a solução de conflitos, a oposição se eximia ou ao menos se escusava por atuar de forma contrária ou às margens da Constituição.

Se o regime presidencial estava, para muitos, condenado, a Constituição de 1946 seguia a salvo, de acordo com a posição do líder da minoria na Câmara, deputado Afonso Arinos, em discurso do dia 23 de agosto. Tanto este como os demais discursos de Arinos durante a crise são bastante emblemáticos. Seus primeiros pronunciamentos, nos dias 9 e 13 de agosto, possuem um tom mais exaltado e emocional e se concentram na carga política dos acontecimentos. O discurso do dia 13 é marcado por graves acusações ao governo, frases de impacto e apelos inflamados. Segundo Lattman-Weltman, essa teria sido a peça oratória mais relevante da carreira de Arinos e decisiva para a sua trajetória posterior.⁴⁷² O próprio Arinos afirmou em suas memórias que teria perdido controle sobre o discurso como se estivesse em uma “espécie de histeria” ou em uma “espécie de transe ou de possessão”.⁴⁷³

Já o discurso do dia 23 de agosto revela um olhar mais distanciado sobre a crise e a pretensão de dar um fechamento jurídico e institucional diante da previsão de renúncia de Vargas e da posição de veto militar à permanência do presidente no poder. É nesse discurso que Arinos busca justificar que a Constituição seguia de pé, a despeito da crise constitucional:

Sr. Presidente, dizia, portanto, que nos encontramos numa crise constitucional, mas não numa crise da Constituição. Crise constitucional é aquela que normalmente se deflagra pela desarmonia aparente, pelo choque superficial, pela contradição de primeira vista entre os dispositivos da Constituição; mas a inteligência política, ou o engenho dos homens públicos se manifestam e se realizam em toda a sua plenitude precisamente nessas horas, porque, se os textos constitucionais tivessem a faculdade de prever e de regular automaticamente todas as eventualidades da vida nacional, então não necessitaríamos dos corpos políticos que viessem dar enchimento aos vácuos desta mesma vida política e aos colapsos da Constituição. O que nos compete é resolver a crise constitucional, sem sair da Constituição: o que nos compete é restabelecer o funcionamento das instituições sem demoli-las, sem destruí-las, sem fazer com que elas tombem ao peso do seu próprio esforço.⁴⁷⁴

Arinos confiava, portanto, na inteligência e no engenho dos homens públicos para preencher os vácuos da Constituição. Segundo ele, “existem formas constitucionais de se solverem crises perfeitamente idênticas àquela que agora nos assalta, formas constitucionais não especificamente definidas na Constituição”. Ou seja, a Constituição deixaria livre uma margem de manobra para o enfrentamento de situações de crise por meios que não estariam expressamente regulados em seu texto. A questão sobre como o vácuo gerado pela crise do governo Vargas seria preenchido também encontra respostas sugeridas no discurso. Essas

⁴⁷² Lattman-Weltman, Fernando. *A política domesticada*. (...), 2005. p. 89.

⁴⁷³ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada* (...), 1965.

⁴⁷⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 24 ago. 1954, p. 5852.

respostas podem ser depreendidas a partir das alusões que Arinos faz ao papel das Forças Armadas de pacificação, garantia da lei e manutenção do poder civil, bem como à função do vice-presidente de substituir o chefe do Executivo e, assim, permitir a continuidade jurídica e institucional do regime.

A posição de Arinos buscava conciliar a retirada de Vargas com a recusa a medidas exceção. De fato, o discurso da UDN sempre foi de acusar Vargas de flertar com instrumentos de exceção e com tendências ditatoriais. O partido não poderia, portanto, jogar as mesmas cartas. Na própria crise de agosto, além de denunciar supostos planos golpistas de Vargas, a UDN, e Arinos em particular, criticou duramente medidas tomadas nos dias finais da crise, que estabeleceram censura a estações de rádio. Outro aspecto que se destaca na mensagem de Arinos é o papel dirigente reservado às elites políticas na condução do processo de saída da crise. Essa defesa é coerente com as posições de Arinos, que apostava em uma intervenção virtuosa das elites nos negócios públicos e, ao mesmo tempo, culpava o despreparo das lideranças políticas pela falta de enfrentamento adequado aos problemas nacionais.⁴⁷⁵

De todo esse emaranhado de disputas jurídicas durante a crise, e tendo em vista seu desfecho com o suicídio, é possível dizer que ela não chegou a se transformar em uma crise constitucional, na medida em que não foi colocado em questão o valor e a legitimidade da Constituição de 1946.⁴⁷⁶ Segundo Maria Celina D'Araújo, o saldo da crise teria inclusive reforçado o zelo pela Constituição e pela legalidade. A autora avalia que o fato de a oposição ter concentrado os ataques na pessoa de Vargas permitiu reduzir o escopo da crise e, não só preservar, como fortalecer as instituições políticas e o poder civil.⁴⁷⁷ No entanto, crises sem ruptura podem apresentar legados contraditórios. No caso de agosto de 1954, para evitar um golpe direto contra a Constituição, a solução do problema constitucional foi encaminhada a partir de saídas criativas resolvidas pela via da interpretação. No entanto, a flexibilidade interpretativa do texto da Constituição pode ser um fator que produz riscos e impasses, ao invés de superá-los.⁴⁷⁸ Por fim, mesmo tendo mantido a ordem jurídica e as instituições em funcionamento, a crise desafiou um elemento chave do desenho constitucional de 1946: o sistema de governo.

⁴⁷⁵ Ver, por exemplo, os textos “O dever das elites” e “Ainda as elites” originalmente publicados no *Jornal do Brasil*. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1965. pp. 89-101. Ver também: Lattman-Weltman, Fernando. *A política domesticada*. (...), 2005. p. 27-28.

⁴⁷⁶ Whittington, Keith E. Yet Another Constitutional Crisis?, 43 *Wm. & Mary L. Rev.* 2093 (2002). p. 2109 e ss.

⁴⁷⁷ D'Araújo, Maria Celina. *O segundo governo Vargas (1951-1954)* (...), 1992. pp. 190-191.

⁴⁷⁸ Levinson, Sanford; Balkin, Jack M. Constitutional Crisis. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 157: 707. 2009.

CAPÍTULO 3 – CRISE POLÍTICA, SISTEMA DE GOVERNO E LEGALIDADE: OS IMPEDIMENTOS PRESIDENCIAIS DE NOVEMBRO DE 1955 ENTRE ELEIÇÕES E REFORMAS

Ainda em 1954, Hermes Lima publicou um pequeno livro com reflexões sobre a crise de agosto. Ele comenta no início do texto que, quando soube do suicídio, considerou que Vargas “morreu bem”. O autor afirma que já previa a prática de algum gesto trágico, que se confirmou e revestiu de grandeza a morte do presidente. Mas ao conhecer a carta-testamento, Hermes Lima conclui que Vargas “morreu melhor do que esperava”.⁴⁷⁹ A carta buscava fixar um legado político atrelado à defesa do nacionalismo e reabilitar a figura de Vargas depois da intensa campanha negativa por ele sofrida. Esses objetivos parecem ter se cumprido de forma satisfatória.

Isso porque, em primeiro lugar, ao invés de sair de cena como um governante deposto, Vargas se tornou, ainda segundo Hermes Lima, “um morto que se agigantava”⁴⁸⁰. Em segundo lugar, o legado de Vargas permaneceria como uma corrente ou ideário político que seguiu identificado como varguismo ou getulismo. Nesse sentido, além do profundo impacto emocional sobre a vida do país, o suicídio de Vargas teve efeitos de longo alcance sobre o sistema político e partidário. O suicídio impediu que se concretizasse uma vitória da oposição antigetulista e fortaleceu a aliança entre PTB e PSD, considerados herdeiros do presidente. O PTB, sobretudo, entrou em um ciclo de crescimento da sua base eleitoral e das suas bancadas legislativas. O suicídio também alterou a posição do PCB que, como visto, fazia oposição ao governo Vargas, e passou a se aproximar cada vez mais das pautas do nacionalismo e do trabalhismo.

Apesar de toda a comoção gerada pelo suicídio, o poder presidencial foi transferido para o vice Café Filho sem intercorrências. O novo governo preocupou-se desde logo em afirmar a normalidade constitucional e o pleno funcionamento das instituições. No entanto, a crise tinha deixado uma fatura que, para muitos, seria cobrada do regime presidencial. O diagnóstico de desajuste na relação entre os poderes abriu espaço para propostas de mudança do desenho constitucional, que variavam entre a opção do parlamentarismo e outras fórmulas intermediárias. O debate sobre reformas também se voltou para as regras eleitorais, tendo em vista o contexto das eleições de 1954, que preencheu os cargos legislativos, e principalmente da sucessão presidencial de 1955.

⁴⁷⁹ Lima, Hermes. *Lições da crise*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1954. p. 5.

⁴⁸⁰ *Idem*, p. 7.

Por sua vez, a sucessão presidencial deu início a um novo período de instabilidade política. Fracassadas as tentativas de lançar uma candidatura única de conciliação nacional e de alterar as regras do processo eleitoral, ganharam força os discursos contrários à realização do pleito de outubro de 1955. Esses discursos, muitos protagonizados por Carlos Lacerda, traziam apelos à intervenção das Forças Armadas no processo político e à instauração de um regime de exceção ou um governo de emergência. A descrença no processo eleitoral e no jogo democrático era alimentada por acusações de fraudes e de corrupção, mas a irrisignação se dirigia particularmente à candidatura da chapa Juscelino Kubitschek e João Goulart, por meio da aliança PSD-PTB, associada como continuidade do varguismo.

Com os anúncios de vitória da chapa JK-Jango, cresceram as ameaças de interferência para impedir a posse dos eleitos. É nesse contexto que eclodiu a crise de novembro de 1955 e o episódio tradicionalmente chamado como golpe preventivo ou contragolpe, que resultou no afastamento do então presidente em exercício Carlos Luz e no veto ao retorno de Café Filho à presidência, quando tentou reassumir o cargo após período sob licença médica. A crise, outra vez, desafiou o papel do direito e da Constituição. Carlos Luz foi afastado por um movimento militar liderado pelo general Henrique Teixeira Lott, mas respaldado pelo Congresso, que aprovou uma declaração de impedimento contra o presidente em exercício, depois estendida a Café Filho. Houve a judicialização do caso de Café Filho perante o STF, à qual se seguiu a aprovação de um pedido de decretação de estado de sítio. O STF manteve uma posição de abstenção diante do conflito político e decidiu não decidir.

A crise envolveu, portanto, um emaranhado de acontecimentos e medidas que criaram uma sobreposição entre práticas legais e extralegais, argumentos jurídicos e argumentos de necessidade. Destacamos desse emaranhado: uma ação extralegal conduzida pelo Exército, que retirou dois presidentes do cargo; uma tentativa do Congresso de referendar juridicamente essa ação por meio de um mecanismo – o impedimento presidencial – concebido a partir de uma interpretação “flexível” da Constituição; uma renúncia do STF ao papel de árbitro dos conflitos entre os poderes; o recurso a uma medida excepcional regulada pela Constituição, que é o estado de sítio. Mas para além desse fluxo de eventos, a crise se conecta a fatores mais profundos que caracterizam a instabilidade e as disputas em torno do regime político e constitucional de 1946.

O objetivo deste capítulo é relacionar a crise de novembro de 1955 com a democracia no período – na sua manifestação mais restritiva como democracia política e eleitoral – e com o funcionamento do presidencialismo. Como eixo de análise, buscamos refletir sobre como foi compreendida a função da legalidade e da Constituição de 1946. No primeiro ponto, examinamos o pano de fundo da crise: o governo de Café Filho e as tensões geradas pela

sucessão presidencial de 1955. Buscamos refletir sobre as tentativas de reforma institucional, de um lado, e sobre as estratégias e manobras eleitorais, de outro lado. O tópico seguinte aborda a crise de novembro em si, levando em conta as disputas pela legalidade, o uso controvertido dos impedimentos presidenciais e a atuação do STF no caso Café Filho. Por fim, na terceira parte tratamos dos desdobramentos da crise no governo Juscelino Kubitschek, com foco na nova tentativa de implantação do parlamentarismo.

3.1. O governo Café Filho e a sucessão presidencial de 1955

Em seus primeiros discursos como presidente, Café Filho transmitiu três mensagens relevantes. A primeira buscou ressaltar o funcionamento normal das instituições após o fim trágico da crise de agosto. Café Filho se colocou como “símbolo que encarna a continuidade do princípio da autoridade, a legalidade jurídica do regime democrático e a legitimidade das fontes do poder”⁴⁸¹. A segunda mensagem foi dirigida a tranquilizar as classes trabalhadoras e garantir que “a marcha de suas conquistas” não seria interrompida.⁴⁸² Na terceira, o presidente atrelou o seu governo à ideia de união nacional e de pacificação dos espíritos, que também significava, segundo ele, um apelo à ordem.⁴⁸³

Apesar de sugerir a continuidade das políticas sociais de Vargas e de afirmar que não representava nenhum grupo ou corrente política, Café Filho formou um ministério com expressiva presença de udenistas e figuras ligadas ao antigetulismo. Pastas importantes como a Casa Civil, o Ministério da Justiça e de Relações Exteriores foram ocupadas por quadros da UDN: respectivamente, José Monteiro, Prado Kelly (que substituiu Miguel Seabra Fagundes) e Raul Fernandes. Os ministérios das Forças Armadas também receberam a indicação de militares próximos à UDN⁴⁸⁴, com exceção do general Henrique Teixeira Lott, nomeado para o Ministério da Guerra. A escolha de Lott foi motivada pela sua reconhecida postura legalista e distanciada das questões políticas, o que o tornava ideal para a missão de garantir a disciplina e a coesão das classes armadas.⁴⁸⁵

O governo de Café Filho se situou entre duas crises políticas e foi marcado por elas. Diante do impacto da crise final do governo Vargas sobre o jogo político e as eleições,

⁴⁸¹ Discurso 31 de agosto de 1954 - Circunstâncias excepcionais de governo. *Biblioteca da Presidência da República*. p. 8.

⁴⁸² *Idem*, p. 7.

⁴⁸³ Discurso 7 de setembro de 1954 - Pacificação geral. *Biblioteca da Presidência da República*. p. 11.

⁴⁸⁴ Os ministérios da Aeronáutica e da Marinha foram preenchidos pelo brigadeiro Eduardo Gomes e pelo almirante Amorim do Vale.

⁴⁸⁵ Carloni, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil – o 11 de Novembro de 1955*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012. pp. 56-57. Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 180.

analisamos primeiramente as propostas de mudança do sistema de governo e de reforma eleitoral discutidas entre 1954 e 1955. No segundo momento, trabalhamos a escalada das tensões políticas relacionadas à sucessão presidencial de 1955, que serviram de antessala à crise de novembro.

3.1.1. Eleições, reformas e desenho institucional

A trágica saída de Vargas do poder não colocou um fim à crise. Era essa a opinião maciça dos analistas e dos atores políticos ao longo de todo o governo interino de Café Filho. Diante dessa percepção compartilhada de que a crise seguia em curso, as movimentações políticas e jurídicas se caracterizaram pela preocupação com as eleições previstas para 1954 e especialmente 1955 e pela pauta de reformas políticas e eleitorais. Em texto publicado em janeiro de 1955, Afonso Arinos apontava que o mau funcionamento do jogo político e partidário decorria de dois fatores: do sistema eleitoral e da prática do presidencialismo.⁴⁸⁶ Esses dois aspectos estiveram no centro das atenções do Parlamento, da imprensa e da doutrina jurídica.

Uma das lições da crise de 1954, segundo Hermes Lima, reforçava a falência do sistema presidencial no Brasil:

Creio que o trágico desaparecimento do presidente Vargas pôs em xeque, mais uma vez, a viabilidade do regime presidencial brasileiro. O presidencialismo coloca o Executivo em termos unipessoais tão rígidos que qualquer mudança estrutural oferece perigos fatais ao seu funcionamento.⁴⁸⁷

O autor repisava os principais pontos de crítica ao sistema presidencial, como a tendência ao governo pessoal e à falta de colaboração entre os poderes, de modo que um tentava dominar o outro. Ao lado da falta de coordenação somava-se a falta de controles positivos do Congresso sobre o presidente, mantido sob um manto de irresponsabilidade política. Outro problema era o recurso às classes armadas pelas forças políticas que queriam se desviar das regras do jogo constitucional. Segundo Hermes Lima, “Elevou-se o Exército à categoria de intérprete do direito natural do presidencialismo brasileiro”.⁴⁸⁸ O autor entendia que Vargas tinha sido deposto e culpava o presidencialismo, que criava conflitos e crises para as quais não oferecia meios de saída.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Franco, Afonso Arinos de Melo. Os partidos políticos nacionais. *Revista Forense*, Vol. 157, Ano 52, janeiro-fevereiro de 1955.

⁴⁸⁷ Lima, Hermes. *Lições da crise* (...). p. 53.

⁴⁸⁸ *Idem*, p. 67.

⁴⁸⁹ *Idem*, p. 70.

Hermes Lima tinha exercido o cargo de deputado federal pelo PSB e já tinha se manifestado favorável à primeira emenda parlamentarista apresentada por Raul Pilla, como visto no primeiro capítulo. Filiado ao PTB desde 1953, ele continuaria defendendo a mudança do sistema de governo e teria, inclusive, um papel destacado na experiência parlamentarista entre 1961-1963.⁴⁹⁰ Já nesse texto após a crise final do governo Vargas, os comentários de Hermes Lima sinalizavam como o debate sobre sistema de governo ganharia novo fôlego.

De fato, a discussão da nova emenda parlamentarista, que havia sido apresentada pelo deputado Raul Pilla em 19 de maio de 1954, não demorou a entrar em cena. O deputado Coelho de Souza explicou que, no primeiro momento, desenhava-se um apoio expressivo à proposta: “Logo após o 24 de agosto ouvimos em todos os cantos que a adoção da emenda do Deputado Raul Pila que, com visão percuciente e eminente clarividência política anteviu toda a crise em que agora mergulhamos, seria a solução”⁴⁹¹. O testemunho do deputado reforçava a relação direta entre a crise e o presidencialismo e a adesão ao sistema parlamentar como resposta. A tramitação da emenda ganhou novo impulso, mas a proposição já contava com parecer contrário do relator da Comissão Especial, que foi votado e aprovado pela Comissão no mês de novembro. O debate legislativo se concentrou nos meses de dezembro de 1954 e entre maio e junho de 1955. Apesar da expectativa inicial, a emenda foi rejeitada por ausência de quórum, em setembro de 1955.

Para além dos argumentos tradicionalmente invocados na disputa sobre sistemas de governo⁴⁹², o debate legislativo envolveu uma avaliação do presidencialismo à luz do governo Vargas e sua crise final. Ao mesmo tempo em que trabalhavam no convencimento em torno da necessidade ou não de alterar o desenho constitucional, os deputados também construíam uma narrativa sobre a crise de agosto de 1954 e sobre o papel desempenhado pelos setores militares e políticos. Assim, eles ofereciam uma autodescrição da própria participação do Congresso e dos parlamentares no episódio. De maneira geral, a imagem mais difundida a partir dessa autodescrição culpava o sistema presidencial pela situação de crise, eximia o Congresso de responsabilidade e ressaltava a atuação mediadora, desinteressada e patriótica das Forças Armadas.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Hermes Lima chefiou o gabinete civil de Tancredo Neves, que foi nomeado primeiro-ministro após a posse de João Goulart sob o sistema parlamentarista. O período sob regime parlamentar foi marcado por forte instabilidade dos gabinetes. Após a renúncia de Brochado da Rocha em setembro de 1962, Hermes Lima foi nomeado primeiro-ministro e permaneceu no cargo até o retorno ao presidencialismo aprovado pelo plebiscito de janeiro de 1953.

⁴⁹¹ *Diário do Congresso Nacional*, 15 dez. 1954, p. 8607.

⁴⁹² A esse respeito, ver o Capítulo 1.

⁴⁹³ Não quer dizer que essa narrativa não tenha sido disputada. No próprio debate parlamentar, o deputado Roberto Morena, identificado com o Partido Comunista, contestou a descrição sobre o tipo de atuação das Forças Armadas.

Nesse sentido, durante o debate, o deputado Coelho de Souza caracterizou o presidencialismo como um jogo de equilíbrio entre Poder Executivo e Forças Armadas. “O Congresso não conta ou conta muito secundariamente para essas forças”⁴⁹⁴, completou. Essa leitura desconsiderava o papel ativo que o Congresso teve no processo de desestabilização e na crise final do governo Vargas. Também simplificava as relações mantidas entre os poderes durante o governo, como se elas se reduzissem a um predomínio do Executivo, aprofundado pelas Forças Armadas. Outros deputados sugeriram que a volta de Vargas ao poder se deveu apenas ao respaldo militar, o que minimizava o sentido do processo eleitoral, da proclamação do judiciário e da legitimidade popular à sua investidura.⁴⁹⁵

Coelho de Souza também destacou o desprendimento das Forças Armadas em suas intervenções salvadoras no processo político, como em 1945 e 1954, uma vez que elas não detinham o poder, mas devolviam aos civis. O deputado seguia o entendimento de Gilberto Freyre exposto em uma conferência proferida na Escola Maior do Exército, em 1949.⁴⁹⁶ Segundo Freyre, cabia às Forças Armadas o papel de árbitro dos grandes conflitos nacionais. Outros deputados também seguiram a mesma linha de defesa. Nesse sentido afirmou o deputado Castilho Cabral: “Foi preciso que as Forças Armadas se manifestassem para que o equilíbrio presidencialista de novo se restabelecesse no Brasil”⁴⁹⁷. O deputado Luiz Garcia também felicitou a intervenção das Forças Armadas nos momentos de crise, com devolução imediata do poder aos civis. Para o deputado, não era certo dizer que as Forças Armadas eram chamadas a intervir, mas atuavam por imperativo do momento e por conta da disfunção do regime presidencial:

Mas Srs. Deputados, nunca foram chamadas as Forças Armadas para resolver determinadas crises do País. Elas têm vindo atuar como um imperativo do momento. São circunstâncias políticas – porque crises políticas – que vêm determinando a sua interferência na vida pública do país. O defeito nem é da formação das Classes Armadas, nem dos que dirigem a política, mas sim do regime, que não permite às vezes uma saída constitucional, uma saída legal para uma crise.⁴⁹⁸

Segundo esse raciocínio, a classe política não era parte do problema, e as classes armadas agiam forçadas pelas circunstâncias. O recurso a intervenções militares e a soluções

Apesar do contra discurso, as manifestações predominantes endossavam a visão que desresponsabilizava o Congresso e elogiava as classes armadas.

⁴⁹⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 15 dez. 1954, p. 8607. O deputado manteve essa linha de argumentação em pronunciamentos posteriores. Ver, por exemplo, o discurso do dia 11 de maio, em: *Diário do Congresso Nacional*, 21 maio 1955. pp. 2616-2617.

⁴⁹⁵ Discurso Deputado Tristão da Cunha. *Diário do Congresso Nacional*, 22 dez. 1954. p. 8763.

⁴⁹⁶ Freyre, Gilberto. *Nação e exército*: conferência proferida na Escola do Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1949.

⁴⁹⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 12 maio 1955. p. 2770. (aparte ao discurso do deputado Luiz Garcia de 13 dez. 1954)

⁴⁹⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 12 maio 1955. p. 2771. (discurso de 13 dez. 1954)

extralegais era uma consequência imposta pelo sistema presidencial que não oferecia meios legais para enfrentar as crises. Se nessa perspectiva a atuação das classes armadas era vista como algo indesejável, ainda que necessária ou até inevitável, outros deputados retiraram até a carga negativa associada às intervenções das Forças Armadas. Segundo o deputado Tristão da Cunha o Brasil era “uma tirania amenizada pelos movimentos armados”. Ou seja, os militares teriam o mérito de suavizar a tendência brasileira ao autoritarismo. “Não fosse o Exército não sei onde iríamos parar”, declarou o deputado.⁴⁹⁹

Por sua vez, o deputado Raimundo Padilha destacou que as Forças Armadas exerciam um papel de aglutinação nacional, o que se devia sobretudo “à formação de uma elite de oficiais”.⁵⁰⁰ A ideia de uma elite militar bem formada e preparada inseria uma outra camada de sentido sobre a função das Forças Armadas no sistema político, não mais limitada ao uso da força em situações críticas, mas envolvendo uma atuação propositiva. O deputado Herbert Levy também ressaltou a formação universitária e a cultura geral dos oficiais que compunham as Forças Armadas para desempenhar uma função moralizadora, de equilíbrio e de proteção das instituições.⁵⁰¹ Por sua vez, Lima Figueiredo negou que o sistema presidencial fosse a causa das intervenções do Exército, que seriam, ao contrário, parte da formação e do caráter do povo brasileiro. O deputado se apoiou em reflexões de Themístocles Cavalcanti sobre a estrutura militar para afirmar que, nas intervenções de 1945 e 1954, “as Forças Armadas atuaram como elemento fiscal e corretivo”.⁵⁰²

A citação de Themístocles Cavalcanti visava trazer o respaldo de uma opinião jurídica qualificada. Vale lembrar que, durante a década de 1950, Cavalcanti manteve aproximação com setores militares e participou com frequência de atividades na Escola Superior de Guerra, onde proferiu aulas e conferências.⁵⁰³ Não foi possível localizar o texto exato de Themístocles Cavalcanti que o deputado utilizou como base teórica. Mas os mesmos trechos citados estão presentes em publicações posteriores que permitem, assim, apresentar a posição do autor sobre o tema. Ao discorrer sobre as formas de governo e de organização política, Cavalcanti analisou o papel da estrutura militar, que seria mais destacado quanto menos consistente e desenvolvida a estrutura social. A falta de elites políticas responsáveis pela direção do governo também abria

⁴⁹⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 22 dez. 1954. p. 8763.

⁵⁰⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 12 jan. 1955. p. 180.

⁵⁰¹ *Diário do Congresso Nacional*, 6 jan. 1955. p. 97.

⁵⁰² *Diário do Congresso Nacional*, 30 dez. 1954. pp. 8928-8929.

⁵⁰³ Cavalcanti recebeu inclusive o título de *honoris causa* pela ESG. A esse respeito ver: Costa, Maurício Mesurini da. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964)*: Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária. Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016. p. 62.

maior espaço à atuação das elites militares, quando se destacavam pela formação intelectual e prezavam pelo espírito democrático. Nesse caso, a estrutura militar “se manifesta através de uma intervenção e de uma penetração maior na estrutura política”⁵⁰⁴. Mais especificamente, em determinados momentos e de forma supletiva, o poder militar atuava para “corrigir as anomalias verificadas no mecanismo normal do sistema político”⁵⁰⁵.

Esses discursos traduzem um nível de integração entre elites políticas, jurídicas e militares que vai além de manifestações mais conhecidas, de caráter abertamente golpista, pelas quais alguns atores políticos reclamavam a intervenção das Forças Armadas no jogo democrático. Ou seja, as interações entre setores políticos e militares não se restringiam aos apelos golpistas de figuras extremadas, como Carlos Lacerda, que serão abordados no tópico seguinte. Havia esforços mais amplos e sistemáticos para validar a interferência das classes armadas no processo político. A narrativa sobre a crise de 1954 é reveladora nesse sentido, em razão do objetivo de reduzi-la a um conflito entre Executivo e Forças Armadas, livrando o Congresso de qualquer responsabilidade, e de justificar a intervenção militar, seja como um desvio imposto pelo presidencialismo, por não oferecer solução legal, seja como uma atuação legítima e desejável para reequilibrar o funcionamento do regime e corrigir suas falhas.

Além de responder pela situação de impasse gerada pela crise de agosto de 1954, o presidencialismo também foi acusado de não resolver o problema da alternância do poder, diante da agitação que marcava os períodos eleitorais e dos conflitos já travados em torno da sucessão presidencial de 1955. Neste aspecto, os deputados Tristão da Cunha e Raul Pilla chamaram atenção para a impossibilidade de se garantir substituições normais e tranquilas dos presidentes no poder.⁵⁰⁶ Diante do comentário do deputado Augusto Meira que criticava a eliminação do voto popular como uma medida antidemocrática, Raul Pilla retrucou que o colega “é um democrata que não acredita muito no sistema representativo. Para S. Ex.^a o que menos vale somos nós os representantes do povo”⁵⁰⁷.

Outro problema dizia respeito à conjugação do sistema presidencial com o regime de intervenção econômica do Estado, que teria resultado na experiência de concentração de poderes durante o governo Vargas. Nesse sentido, o deputado Alberto Deodato criticou o incontrastável poder econômico que o presidente passou a deter a partir da expansão da máquina pública e do aparato administrativo, que buscou dar conta das novas funções

⁵⁰⁴ Cavalcanti, Themístocles. Formas de governo – uma revisão do problema. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Vol. V, n. I, janeiro/abril 1961. p. 17.

⁵⁰⁵ *Idem*, p. 18.

⁵⁰⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 23 dez. 1954. pp. 8799-8800 e 8803.

⁵⁰⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 23 dez. 1954. p. 8799.

assumidas pelo Estado. Segundo o deputado, o presidente alargou seu campo de influência e passou a intervir nos estados por meio de autarquias e de caixas econômicas, com destaque para o poder do Banco do Brasil sobre os governos estaduais, dependentes dos recursos repassados.⁵⁰⁸ Em aparte ao discurso de Alberto Deodato, Afonso Arinos comunicou que havia modificado a sua posição em relação ao parlamentarismo em razão dos impasses do regime presidencial, que não conseguia resolver o problema básico da transferência do poder e da investidura do presidente.⁵⁰⁹ No entanto, para Arinos, a questão da “ditadura econômica” não era privilégio do presidencialismo e devia ser enfrentada por mecanismos de distribuição do poder, como nos Estados Unidos, em que se optou por dividir o poder econômico entre comissões técnicas administrativas.⁵¹⁰

Já em texto publicado em janeiro de 1955, Afonso Arinos reconhecia que, por conta da expansão da ação do Estado na área econômica, o “patriarcalismo presidencial brasileiro” tinha se tornado mais forte do que na Primeira República, quando a influência do presidente estava mais restrita aos assuntos políticos. No entanto, se o presidente se tornou forte no exercício do poder econômico, o que mantinha os partidos políticos na sua órbita, ele era fraco no plano governativo, que dependia do apoio sempre instável do Congresso, reflexo da fragmentação partidária. Essa combinação de “força política” e “fraqueza legislativa” do chefe do Executivo teria caracterizado o governo Vargas e conduzido à sua crise final.⁵¹¹

Por mais que não tenha chegado a um nível de paralisia decisória, nem tenha sido improdutivo do ponto de vista da aprovação de leis, como mostrado no capítulo anterior, o governo Vargas colocou em evidência as deficiências do processo de elaboração legislativa. O baixo número de leis substantivas discutidas e aprovadas pelo Congresso e o correlato uso expansivo do poder regulamentar, inclusive por meio de instruções e portarias de órgãos subalternos da hierarquia administrativa, além do exercício abusivo do poder de veto pelo presidente, eram algumas das críticas apresentadas. O deputado Fernando Ferrari (PTB) destacou esses elementos como demonstração da falta de força e de autonomia do Congresso sob o sistema presidencial. Daí sua aposta no regime parlamentarista também como caminho para a vitória das ideias trabalhistas.⁵¹²

⁵⁰⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 22 dez. 1954. p. 8759.

⁵⁰⁹ A posição externada por Arinos foi comemorada pelos deputados parlamentaristas. No entanto, não chegou a confirmar efetivamente sua conversão ao regime parlamentar, o que acontecerá após a crise de novembro de 1955, como será visto adiante.

⁵¹⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 22 dez. 1954. p. 8760. (aparte ao discurso do deputado Alberto Deodato)

⁵¹¹ Melo Franco, Afonso Arinos. Os partidos políticos nacionais. *Revista Forense*, vol. 157, Ano 52, janeiro-fevereiro de 1955. p. 14.

⁵¹² *Diário do Congresso Nacional*, 4 jun. 1955. pp. 24-26. Já Aurélio Viana discordava que o parlamentarismo facilitaria a ascensão das ideias socialistas ao poder. Cf. *Diário do Congresso Nacional*, 6 jun. 1955. p. 3112.

Os argumentos não foram suficientes para obter a aprovação da emenda. Apesar do aparente reforço do coro parlamentarista após o governo Vargas e a crise de agosto, ainda em 1954 já parecia estar descartada a possibilidade de mudança do sistema do governo. Os interesses políticos envolvidos na disputa presidencial teriam influenciado a rejeição da emenda por parte inclusive de antigos apoiadores.⁵¹³ Novamente o PSP, que acolhia o sistema parlamentar em seu programa, votou contra a emenda, posição explicada pelo interesse na candidatura de Ademar de Barros à sucessão presidencial de 1955.

O representante do partido, deputado Paulo Lauro, foi o relator da Comissão Especial responsável pelo parecer negativo. Segundo ele, a reforma era inoportuna porque poderia causar abalo constitucional, especialmente no momento político então atravessado, e porque não contava com apoio popular. O relator se apoiou em lições de Maurice Hauriou para defender o princípio da continuidade das constituições, que recomendava cautela no uso do poder de reformar seu texto. “*No debe procederse a la revisión de la Constitución sino en caso de crise constitucional*” era uma orientação do autor francês. Outra dizia que “*la revisión constitucional no debe realizarse sin que la opinion publica se interesse em ella*”. Sem o respaldo da opinião pública, havia o risco de uma reforma fictícia que atendesse apenas pequenos interesses políticos. O relator encampava, assim, a tese de que “é perigoso reformar sem base popular”.⁵¹⁴

Outros poucos presidencialistas que se manifestaram no debate legislativo da emenda invocaram o mesmo argumento defensivo da Constituição, como o deputado Daniel Carvalho (PR). Ele defendeu que a Constituição de 1946 fosse efetivamente aplicada para colocar em prática o modelo misto nela previsto, que atendia às necessidades de adequação do sistema presidencial.⁵¹⁵ Também ponderou que a implantação do sistema parlamentar exigiria uma reforma da Constituição por inteiro, sob pena de desfigurá-la.⁵¹⁶ Em todo caso, a estratégia discursiva envolvia colocar a Constituição como limite ou obstáculo à pretensão de alterar o sistema de governo.

Se a mudança do desenho constitucional perdeu força ainda em 1954, por sua vez, seguiriam em destaque as propostas de reformas eleitorais. Os problemas do sistema eleitoral envolviam desde a acusação de fraudes no alistamento eleitoral e de suborno do eleitorado, até deformações relacionadas à eleição majoritária para cargos executivos, particularmente para presidente, em um regime de pluralidade de partidos. Este ponto se referia ao debate sobre a

⁵¹³ Discurso Coelho Lopes. *Diário do Congresso Nacional*, 12 dez. 1954. p. 8607.

⁵¹⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1954. pp. 7428-7429.

⁵¹⁵ Discurso Daniel Carvalho. *Diário do Congresso Nacional*, 28 dez. 1954. pp. 8867-8868.

⁵¹⁶ Discurso Daniel Carvalho. *Diário do Congresso Nacional*, 29 dez. 1954. pp. 8899.

exigência de maioria absoluta de votos para a eleição presidencial, evitando a escolha de um candidato com apoio minoritário do eleitorado nacional.

Afonso Arinos afirmava, em janeiro de 1955, que a corrupção eleitoral representava a maior ameaça à democracia. O cenário era particularmente grave, segundo ele, porque a corrupção não se restringia ao âmbito dos partidos políticos, mas se infiltrava no próprio corpo de eleitores, “facilitada pelo atraso cultural das massas, servidas, no entanto, pelo sufrágio universal e pela garantia, até certo ponto assegurada, do sigilo do voto”⁵¹⁷. Afonso Arinos também relativizava o valor do voto popular. Ele afirmava que o voto era utilizado como instrumento de pressão para a conquista de benefícios materiais diretos e imediatos, e não para solucionar problemas gerais ou mostrar adesão a uma plataforma de governo. O povo não mostraria interesse por esses temas e dependeria, por isso, da mediação das elites que demonstravam nível cultural superior e se empenhavam em propor e implementar as fórmulas jurídicas e políticas necessárias ao aprimoramento das instituições.⁵¹⁸

Enquanto deputado, Afonso Arinos havia apresentado, em 1953, um projeto de lei que buscava contornar a exigência de maioria absoluta e garantir apoio majoritário ao presidente eleito por meio de um mecanismo de transferência automática de votos. O projeto propunha a aliança de legendas e votação cumulativa com transferência de votos nas eleições majoritárias para cargos executivos.⁵¹⁹ Ou seja, dois ou mais partidos poderiam manter seus próprios candidatos na corrida eleitoral, mas firmariam uma aliança que garantiria a transferência de votos dos candidatos menos votados àquele que obtivesse o maior número de sufrágios. Arinos defendia que essa transferência de sufrágio não violava o caráter direto do voto. Na justificativa do projeto, ele argumentou que o voto direto exigia que a escolha do candidato fosse realizada pelo eleitor sem intermediários e não significava, portanto, que o voto era intransferível.⁵²⁰ No entanto, o projeto apresentava uma concepção no mínimo enviesada de soberania popular, já que substituía o eleitor na indicação do destinatário final do seu voto.

Arinos defendeu a aprovação do projeto no contexto da sucessão presidencial de 1955.⁵²¹ A proposta de aliança de legendas com votação cumulativa seria vantajosa porque

⁵¹⁷ Melo Franco, Afonso Arinos. Os partidos políticos nacionais. *Revista Forense*, vol. 157, Ano 52, janeiro-fevereiro de 1955. p. 15.

⁵¹⁸ *Idem*, pp. 7-8.

⁵¹⁹ PL n. 3572, de 1953. Apresentação do projeto pelo dep. Afonso Arinos. Leitura e publicação da matéria. *Diário do Congresso Nacional*, 10 set. 1953, p. 1371.

⁵²⁰ Justificativa. PL n. 3572, de 1953. Apresentação do projeto pelo dep. Afonso Arinos. Leitura e publicação da matéria. *Diário do Congresso Nacional*, 10 set. 1953, p. 1371.

⁵²¹ Aliança de partidos com candidatos próprios e votação cumulativa – o melhor caminho para a sucessão presidencial. *Correio da Manhã*, 12 nov. 1954. A proposta de Arinos também foi defendida pelo então presidente da UDN, deputado Arthur Santos. Cf. Aliança de legendas: a melhor solução para o fortalecimento do regime presidencial. *Correio da Manhã*, 30 nov. 1954.

dispensaria a renovação das eleições e não conferiria poderes excessivos ao Congresso para escolher entre os candidatos mais votados, como pretendia a proposição da maioria absoluta. No entanto, o projeto patrocinado por Arinos foi considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.⁵²² O relator da CCJ, deputado Ulysses Guimarães, não havia acolhido a preliminar de inconstitucionalidade, mas entendeu que o projeto era inconveniente porque favoreceria uma proliferação de candidatos e a formação de conchavos sem garantia de afinidade programática.⁵²³

Descartado o projeto de Arinos, as duas principais pautas de reforma eleitoral foram a proposta de emenda constitucional para exigir o critério de maioria absoluta nas eleições presidenciais e o projeto de lei que instituía a cédula única de votação. O argumento da maioria absoluta já tinha motivado questionamentos à eleição de Vargas em 1950, como visto. Diante da perspectiva de um número ainda maior de candidaturas à sucessão em 1955, tornava-se mais concreta a chance de vitória de um candidato com apoio minoritário da população. Os defensores da medida argumentavam que o respaldo da maioria absoluta do eleitorado era necessário para legitimar e para garantir sustentação popular ao exercício dos amplos poderes conferidos ao chefe do Executivo no sistema presidencial. A exigência também se justificava como meio de garantir o bom funcionamento do regime, na medida em que favoreceria a consolidação do apoio congressional ao presidente.

Nas duas Casas Legislativas foram apresentadas propostas de emenda constitucional para inserir a exigência de maioria absoluta ao artigo 81 da Constituição de 1946.⁵²⁴ Na Câmara, o deputado Aliomar Baleeiro apresentou a EC n. 17 em novembro de 1954, prevendo a exigência da maioria absoluta de votos válidos para a eleição do presidente e vice-presidente e a transferência da escolha ao Congresso, caso nenhum candidato alcançasse a votação.⁵²⁵ A proposta não mobilizou a agenda legislativa e ficou praticamente sem andamento até o parecer contrário da Comissão Especial, que foi aprovado em julho de 1955. No Senado, a iniciativa de emenda ficou por conta do senador Novais Filho (PL), que remeteu a proposição em maio de 1955.⁵²⁶ Na hipótese de a maioria absoluta não ser atingida na eleição direta, as duas propostas conferiam ao Congresso ampla liberdade para escolher o presidente, inclusive fora dos

⁵²² Manifestação Comissão Constituição e Justiça, 25 jan. 1955. PL n. 3572, de 1953. Apresentação do projeto pelo dep. Afonso Arinos. Leitura e publicação da matéria. *Diário do Congresso Nacional*, 10 set. 1953, p. 1371

⁵²³ Parecer Comissão Constituição e Justiça, 14 dez. 1954. PL n. 3572, de 1953. Apresentação do projeto pelo dep. Afonso Arinos. Leitura e publicação da matéria. *Diário do Congresso Nacional*, 10 set. 1953, p. 1371

⁵²⁴ Constituição de 1946: “Art 81 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, em todo o País, cento e vinte dias antes do termo do período presidencial”.

⁵²⁵ Emenda à Constituição Federal n. 17 de 1954. *Diário do Congresso Nacional*, 21 nov. 1954. p. 7791.

⁵²⁶ Proposta de Emenda à Constituição n° 1, de 1955.

candidatos mais bem votados. Neste ponto, a fórmula ia além daquela consagrada pela Constituição de 1891, que previa que os congressistas teriam que escolher entre os dois candidatos com maior votação.⁵²⁷

No contexto da sucessão presidencial de 1955, que contava com ao menos quatro chapas concorrentes, a aprovação da emenda da maioria absoluta resultaria, praticamente de forma automática, na consagração da eleição indireta para presidente. Diante da quase impossibilidade de qualquer candidato vencer por maioria absoluta, a proposta tornava inútil o exercício do voto popular, direto e secreto. Por esses motivos e por pretender alterar as regras do jogo depois de iniciado, a emenda foi criticada como “inoportuna, inaceitável e inviável”.⁵²⁸ Também foi acusada pelo *Correio da Manhã* de representar um golpe legal, ou “um golpe parlamentar sob o disfarce de emenda aditiva ao texto constitucional”.⁵²⁹ Ao lado desses argumentos, pesavam as afirmações sobre a inconveniência e a dificuldade de se alterar a Constituição em um momento de graves tensões políticas.

No parecer contrário da Comissão Especial constituída para apreciar a EC n. 17/1954, apresentada por Aliomar Baleeiro, o relator Lameira Bittencourt explorou as inconsistências da proposta. Ao prever a eleição indireta como mecanismo para corrigir a ausência de maioria absoluta na eleição direta, a emenda contrariava o seu próprio objetivo porque transferia a decisão a uma minoria ainda mais restrita. O relator questionou que a emenda se justificasse como mecanismo para oferecer ao presidente sólida base parlamentar. Primeiro porque não havia correlação necessária entre a obtenção de maioria absoluta por eleição direta e a garantia de sustentação parlamentar. Um candidato podia ser eleito pela maioria absoluta do eleitorado, sem que os partidos da sua base alcançassem uma representação majoritária no Congresso. Em segundo lugar, nem mesmo a eleição pelo Congresso garantia apoio parlamentar. A não ser que se transformasse o presidente em um “mero autômato da vontade da maioria do Congresso que o elegeu”, as combinações e coligações partidárias se mostravam precárias e instáveis. Por fim, o relator recusou as tentativas de se desprestigiar a manifestação do eleitorado, sob o argumento de que faltaria educação ou discernimento para escolher um bom presidente.⁵³⁰

A segunda frente principal da reforma eleitoral era o projeto que visava implantar a cédula oficial para substituir o sistema vigente de distribuição das cédulas eleitorais, que eram

⁵²⁷ Constituição de 1891: “Art 47 - O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da Nação e maioria absoluta de votos. (...) § 2º - Se nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso elegerá, por maioria dos votos presentes, um, dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta. Em caso de empate considerar-se-á eleito o mais velho.”

⁵²⁸ Reforma e maioria. *Correio da Manhã*, 27 maio 1955.

⁵²⁹ O outro golpe. *Correio da Manhã*, 22 maio 1955.

⁵³⁰ Parecer contrário da Comissão Especial. *Diário do Congresso Nacional*, 9 jul. 1955, p. 4052.

confeccionadas e distribuídas pelos próprios partidos com os nomes de seus candidatos. A proposta intensamente defendida pela UDN era parte do anteprojeto de reforma eleitoral formulado pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Edgard da Costa. A cédula oficial passaria a listar os nomes de todos os candidatos e seria elaborada e distribuída pela própria justiça eleitoral. A sua adoção serviria, assim, para combater a prática de fraudes e de corrupção eleitoral, a exemplo do uso de eleitores-fantasmas, que deturpavam o exercício do voto. Sob o argumento de moralização do sistema eleitoral, interessava à UDN reduzir a influência do PSD, que se mantinha forte no interior dos estados e deixaria de ter o poder de distribuir as cédulas com os nomes de seus candidatos.

Os setores da oposição colocaram resistência à medida, uma vez que impunha um mecanismo novo e mais complexo para o exercício do voto e, com isso, prejudicaria a participação de grande parte da população. O deputado Ulysses Guimarães afirmou que as complicações reduziriam o eleitorado aos setores privilegiados com acesso à informação que entenderiam como votar.⁵³¹ A proposta se tornava mais grave pela dificuldade que se tinha de levar informações aos locais mais longínquos. Diante das críticas, foi sugerida uma proposta intermediária de adoção da cédula única, que seria padronizada com os nomes de todos os candidatos, mas poderia ser impressa e distribuída não só pela justiça eleitoral, mas também pelos partidos políticos. Essa solução do meio foi aprovada no início de setembro e foi considerada satisfatória para muitos setores já que, ao mesmo tempo em que dificultava a prática de fraudes e falsificações, permitia que o eleitorado se familiarizasse com a cédula antes do pleito, o que seria impossível se fosse distribuída apenas pelas mesas no dia das eleições. Já os setores mais aguerridos da UDN e no meio militar consideraram a medida insuficiente e continuaram a levantar suspeitas contra a lisura do processo eleitoral.

Em conferência realizada em outubro de 1955, Seabra Fagundes criticou a não aprovação da cédula oficial, que serviria de critério seletivo para um eleitorado que estaria “infiltrado de analfabetos”, já que a escolha do candidato pelo eleitor “exige dele um pronunciamento consciente, só compatível com a alfabetização efetiva”⁵³². O ex-ministro da Justiça previa o risco de deslegitimação dos pleitos e desmoralização da vontade popular expressa nas urnas. Segundo a avaliação de Seabra Fagundes:

a falta de seriedade do processo eleitoral gera, com a sucessão de pleitos, a suspeita de ilegitimidade dos eleitos e a convicção de que, através do voto, jamais logrará o

⁵³¹ Em pauta: a reforma eleitoral. *Correio da Manhã*, 24 maio 1955.

⁵³² Seabra Fagundes, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Arquivo Judiciário*, v. 116, out./dez. 1955.. 15.

povo, realmente, modificar os quadros dirigentes. E daí à subversão das instituições a distância é nenhuma.⁵³³

O autor endossava a visão, comum entre os juristas e acolhida pela Constituição de 1946, que limitava a capacidade de votar à instrução formal do eleitorado. A leitura de Seabra Fagundes também indicava como as acusações de fraude e de corrupção se tornavam uma plataforma para ameaçar o processo eleitoral, sobretudo depois do fracasso das tentativas de mudança das regras do jogo. As propostas de reforma eleitoral envolveram preocupações genuínas com o aprimoramento do sistema, mas também revelaram interesses políticos e partidários, não raro orientados a reduzir a participação popular no processo de escolha dos governantes. Frustrada a via institucional, ganharam força os discursos de apelo a soluções extraleais, contrários à realização das eleições e ao respeito de seus resultados.

3.1.2. Da união nacional ao golpismo

“Poderíamos definir os tempos políticos atuais como a época da ‘ideia fixa’: - na saída ou na entrada de um ministro, num discurso de qualquer autoridade de maior importância, numa reunião de próceres políticos ou militares, descobre-se sempre um prenúncio da derrubada do regime”.⁵³⁴ A frase é do deputado Lauro Lopes, no parecer que proferiu como relator da Comissão Especial para apreciar a emenda parlamentarista em julho de 1954, às vésperas da crise final do governo Vargas. Mas essa “ideia fixa”, traduzida em acusações, temores e advertências de golpe, seguiu presente após o suicídio do presidente e particularmente ao longo da escalada de tensões em torno das eleições de 1955.

O governo Café Filho assumiu o poder com um discurso de união e de pacificação nacional que buscava acalmar os ânimos que haviam se exaltado e se comovido com o fim trágico de Vargas. O suicídio impediu que os setores antigetulistas colhessem os frutos de uma vitória que parecia certa diante da bem-sucedida campanha negativa contra o presidente e da deterioração das bases do governo. As preocupações logo se voltaram aos reflexos que o desfecho da crise teria sobre as eleições de 1954 e 1955. Alguns líderes udenistas defenderam o adiamento das eleições porque não haveria clima de tranquilidade para a realização dos pleitos. Segundo eles, o impacto emocional causado pela morte de Vargas comprometeria o discernimento do eleitorado, que votaria guiado pela emoção, e não pela razão.⁵³⁵

⁵³³ *Idem*, pp. 16-17.

⁵³⁴ Parecer da Comissão Especial. *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1954, p. 7429.

⁵³⁵ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 181.

A tese do adiamento não prosperou, e as eleições legislativas foram realizadas em outubro de 1954 sem mudanças significativas na representação parlamentar. A bancada da UDN sofreu uma leve redução, o PSD se manteve praticamente estável, e a participação do PTB cresceu, mas de forma moderada.⁵³⁶ O foco das atenções foi então direcionado à sucessão presidencial de 1955. Os setores antigetulistas temiam particularmente uma candidatura ligada ao nome de Vargas e que poderia restabelecer o “estado de coisas” derrotado em agosto de 1954. Essa possibilidade significaria o fracasso do movimento de agosto, que não teria conseguido eliminar a influência de Vargas e do seu legado sobre a política brasileira. As articulações para o lançamento da candidatura de Juscelino Kubitschek à presidência pelo PSD fortaleceram os temores. JK exercia o cargo de governador de Minas Gerais e era associado a uma linha de continuidade à política varguista, representando a possibilidade de volta ao poder das “forças desbaratadas” em 1954.⁵³⁷ A indisposição gerada pela possível candidatura aumentou com as cogitações do nome de João Goulart para companheiro de chapa, que selava a aliança PSD-PTB.

Diante disso, os setores políticos antigetulistas passaram a defender, com apoio das cúpulas militares, a fórmula de uma candidatura única de união nacional. A escolha de um candidato único que representasse uma solução de compromisso entre as correntes políticas era apontada como saída pacífica para manter as eleições presidenciais e as instituições em funcionamento, com garantia da ordem.⁵³⁸ A fórmula consagrava uma via de conciliação, que recomendava um acordo firmado pelo alto e rejeitava a legitimidade do conflito político e das divisões dentro da sociedade. A competição eleitoral, base de um regime democrático, foi tratada como um fator de ameaça e de desestabilização do regime. Argumentava-se que o país estava dividido e que a polarização política poderia conduzir a uma situação de confronto e de quebra da normalidade democrática. Em termos práticos, a fórmula proposta significava uma tentativa de escolha indireta do presidente, por um acordo entre os partidos, submetida ao referendo das urnas. Uma eleição com candidato único pré-selecionado pelas forças políticas suprimia a possibilidade de escolha do eleitorado e, portanto, o direito ao sufrágio.

Entre os defensores da candidatura única estava o próprio presidente Café Filho. Apesar de se colocar em posição de imparcialidade diante da campanha, como “magistrado equidistante dos choques partidários”, em janeiro de 1955 o presidente tornou público um documento de caráter supostamente confidencial que tinha recebido dos chefes militares, no qual expressavam

⁵³⁶ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo (...)* 1981.

⁵³⁷ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada (...)*, 1965. p. 366.

⁵³⁸ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo (...)* 1981. p. 95.

preocupação com os rumos da sucessão presidencial. Café Filho informou que decidiu fazer o pronunciamento após ter aguardado, sem sucesso, um retorno de JK, a quem havia repassado a mensagem dos militares na expectativa de sensibilizá-lo a colaborar no esforço conjunto para pacificar a corrida eleitoral. Esse esforço demandava uma abdicção de interesses de grupos em prol de “imperativos de salvação nacional”. Sem poupar elogios à postura patriótica das Forças Armadas, Café Filho procedeu à leitura em cadeia nacional de rádio do documento assinado pelos chefes militares, incluindo o ministro da Guerra, o general Teixeira Lott.⁵³⁹ Assim exprimia o apelo dos representantes das Forças Armadas:

Profundamente preocupados com os perigos que certamente advirão, em meio à grave crise econômica e social que atravessa o país, **de uma campanha eleitoral violenta**, os Chefes Militares das três Forças Armadas, mais diretamente responsáveis, perante Vossa Excelência, pela preservação da ordem e tranquilidades públicas, e levados pelo fato de que em todos os momentos de crise nacional a elas, sistematicamente, se têm dirigido os anseios populares para as soluções capitais, sentem-se no dever moral de encarecer junto a Vossa Excelência **a necessidade e um apelo do governo da República a todas as forças políticas nacionais em favor de um movimento altruístico de recomposição patriótica que permita a solução do problema da sucessão presidencial em nível de compreensão e espírito de colaboração interpartidária, sem o acirramento dos ódios e dissensões** que vêm de abalar seriamente a vida nacional. (grifos acrescentados)⁵⁴⁰

O alvo da pressão militar, como as próprias explicações de Café Filho deixam claro, era a candidatura de JK à presidência, ainda mais indesejável pela possível aliança com João Goulart. O nome de JK foi oficializado pelo PSD em fevereiro de 1955, e a sua campanha passou a se colocar como condição à existência de eleições livres e, portanto, como um teste à democracia. JK se colocou como candidato civilista avesso a golpes e em defesa das eleições como matéria de legalidade e de aprimoramento democrático.⁵⁴¹ No mês de abril, foi a vez de o PTB oficializar João Goulart como candidato a vice-presidente. Com a confirmação da chapa PSD-PTB, o plano de uma candidatura única de união nacional logo se frustrou. No mês de julho, havia quatro chapas inscritas na corrida eleitoral para o Palácio do Catete: JK e João Goulart (PSD-PTB), Ademar de Barros (PSP) e Danton Coelho (ala dissidente do PTB), Juarez Távora e Milton Campos (UDN) e Plínio Salgado (PRP).

⁵³⁹ Assinaram o documento: Almirante Edmundo Jordão Amorim do Vale (ministro da Marinha), general Teixeira Lott (ministro da Guerra), Brigadeiro Eduardo Gomes (ministro Aeronáutica), Marechal Mascarenhas de Moraes, General Canrobert Pereira da Costa (Chefe do Estado Maior das FFAA), General Álvaro Fiuza de Castro (Chefe Estado Maior Exército), Almirante Salalino Coelho (Chefe Estado Maior da Armada), Brigadeiro Gervasio Duncan de Lima Rodrigues (Chefe Estado Maior Aeronáutica) e General Juarez Távora (Chefe Casa Militar da Presidência da República).

⁵⁴⁰ FGV-CPDOC. Arquivo Café Filho. “Discurso de Café Filho sobre a posição do governo face ao problema da sucessão presidencial”. S.I. 27/01/1955. CF pi Café Filho, J. 1955.01.27.

⁵⁴¹ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. p. 48.

As eleições se tornaram palco de tensões crescentes e de ameaças de golpe, que serviram de justificativa para o movimento militar de novembro de 1955. Para os críticos do presidencialismo, esse cenário comprovaria o caráter problemático da sucessão presidencial como foco de perturbação e de desequilíbrio para o regime. De fato, os períodos eleitorais eram momentos conturbados da vida política nacional. As campanhas também se tornavam cada vez mais caras e marcadas pela influência do poder econômico. O exemplo mais icônico da promiscuidade entre grupos empresariais e políticos aconteceria nas eleições legislativas de 1962, quando inúmeras candidaturas vinculadas a partidos de direita foram financiadas pelo IPES-IBAD, conforme apurado em CPI. Em 1955, o peso do dinheiro nas eleições já era detectado e denunciado. Nesse sentido, em entrevista no mês de agosto, o jurista Pontes de Miranda afirmou: “as eleições, desde muito, são eleições feitas pelo Banco do Brasil, ou por indústrias ligadas a ele”⁵⁴².

Mas também é certo que as disputas eleitorais do período pós-1945 ganharam uma importância crescente. O aumento da participação política ampliou o debate na esfera pública nos períodos eleitorais e envolveu maior mobilização popular, particularmente nas eleições para presidente. Ao mesmo tempo, era esperado que, na medida em que a escolha do presidente deixou de ser um evento controlado pelo ocupante do cargo ou pelas oligarquias políticas, a indefinição dos resultados ficasse mais pronunciada.

As reformas eleitorais tratadas no tópico anterior buscaram se justificar como medidas para garantir a estabilidade e a funcionalidade do mecanismo de governo, no caso da emenda que instituía a maioria absoluta, bem como a legitimidade e a lisura do processo eleitoral, no caso do projeto da cédula oficial de votação. No entanto, essas propostas, ao lado da fórmula da união nacional, revelavam pretensões de controlar as eleições e dificuldades de lidar com a indeterminação própria do jogo eleitoral. As tentativas de transferir ao Congresso a eleição para presidente, de definir previamente um único candidato à corrida eleitoral e de alterar a cédula eleitoral, com possível prejuízo ao exercício do voto, eram mecanismos que reduziam a influência do sufrágio direto, ou seja, da vontade popular expressa nas urnas. Nesse aspecto, os defensores das reformas se apoiavam em um discurso que foi igualmente endossado pelos setores golpistas: a descrença na capacidade da população, especialmente das camadas mais simples e menos escolarizadas, de participar da política e de escolher seus representantes.

Outra premissa compartilhada pelos discursos reformistas e golpistas era o combate à corrupção eleitoral. De maneira geral, o discurso anticorrupção mantinha um tom moralizante,

⁵⁴² Diz constitucionalista Pontes de Miranda – O Brasil precisa de alguém eleito ou não, para salvá-lo. *Tribuna da Imprensa*. 20-21 agosto 1955.

que encarava a prática como um desvio de caráter ou uma carência de virtudes pessoais que deveriam engrandecer os homens públicos. A questão era pouco abordada na perspectiva de suas facetas estruturais, como o financiamento das campanhas, por exemplo. Como visto, a proposta da cédula oficial buscava enfrentar o problema das fraudes nas eleições, que permitiam fenômenos como do eleitorado-fantasma. Nesse sentido, o deputado Herbert Levy afirmou que os instrumentos existentes deturpavam a vontade popular expressa nas urnas.⁵⁴³ Em última instância, a generalização do argumento de vícios e fraudes do sistema eleitoral poderia servir para deslegitimar os mandatos eletivos, como apontou o deputado Ulysses Guimarães.⁵⁴⁴ Ou seja, mesmo instrumentos previstos em lei poderiam ser usados para corroer as regras democráticas por dentro das instituições. Diante desse quadro, tanto as tentativas de reformas como as estratégias posteriores de impugnação dos resultados eleitorais, foram acusadas de constituir uma espécie de golpe legalizado.

Muitos atores políticos reagiam à tentativa de equiparação e sustentavam a diferença entre a atuação da “ala legalista”, que buscava mudanças pelas vias institucionais, e da “ala golpista”, que apelava abertamente para soluções extralegais. É essa a narrativa encampada por Afonso Arinos e outros companheiros de partido que buscavam isolar os componentes golpistas e reabilitar a imagem da UDN como partido da legalidade, o que também exigia uma memória seletiva sobre a atuação da legenda na crise de agosto de 1954. Dentro dessa compreensão, argumentava-se que as propostas de reformas eleitorais não poderiam ser confundidas com tentativas de golpe, tampouco o questionamento dos resultados eleitorais por recurso ao Poder Judiciário, que significava antes o exercício de um direito pelos meios institucionais legalmente admitidos.⁵⁴⁵

Os setores golpistas seriam aqueles que pregavam a adoção de medidas de exceção ou de mecanismos extralegais, como a intervenção das Forças Armadas no processo político e a implantação de um regime de emergência. Esses discursos de fato ganharam força na medida em que as tentativas de controle das eleições pelas vias institucionais se frustraram. Por sua vez, a previsão de vitória da chapa JK-João Goulart impulsionou as articulações políticas e militares que pretendiam forçar o adiamento das eleições presidenciais ou impedir a posse dos candidatos eleitos sob o argumento de que os resultados estariam comprometidos pelos vícios do processo eleitoral.

⁵⁴³ Reforma eleitoral: Fraude e legitimidade de mandatos, *Correio da Manhã*, 26 maio 1955.

⁵⁴⁴ Reforma eleitoral: Fraude e legitimidade de mandatos, *Correio da Manhã*, 26 maio 1955.

⁵⁴⁵ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada (...)*, 1965.

Alguns aspectos gerais a respeito dessas manifestações golpistas chamam atenção. Em primeiro lugar, é relevante notar que, em regra, não eram propriamente discursos de ruptura da ordem constitucional, mas que justificavam desvios da legalidade formal com o objetivo de defender a Constituição e de estabelecer uma democracia autêntica. Também merece destaque o fato de que a ofensiva golpista sofreu resistência de diversos setores da sociedade, que representaram um movimento de defesa da legalidade e das eleições. Essas manifestações demonstravam uma disputa do sentido do projeto constitucional de 1946 e do significado da democracia. Por fim, a retórica golpista preparou terreno para a crise de novembro de 1955. O movimento armado que, com apoio do Congresso, destituiu dois presidentes, buscou se justificar como uma reação diante de articulações que estariam em curso para impedir a posse dos candidatos eleitos. A crise política e institucional teve origem, portanto, em um impasse do regime democrático em torno da legitimidade das eleições e do respeito ao resultado das urnas.

Cabe analisar de forma mais detida os argumentos e estratégias desses setores que defendiam a solução golpista. Carlos Lacerda era o principal representante do grupo, com posições reconhecidamente extremadas e radicais. Ao longo de todo o ano de 1955, Lacerda se dedicou a atacar a sucessão presidencial, seja por meio dos editoriais publicados na *Tribuna da Imprensa*, seja pelos discursos que passou a proferir como deputado federal pela UDN. Lacerda também cultivava estreitos contatos com grupos militares, principalmente da oficialidade jovem e da Aeronáutica, que mantinham posição destacadamente antigetulista. Ele encabeçava o chamado Clube da Lanterna, organização fundada em 1953 para combater o governo Vargas e que participou ativamente do processo eleitoral, seguindo as orientações de Lacerda.

Inicialmente Lacerda defendeu as reformas eleitorais e a emenda parlamentarista, mas logo se convenceu de que as mudanças necessárias não seriam realizadas pelas vias normais. No mês de janeiro de 1955, o deputado já dizia que “o Brasil não está em condições normais, ante uma situação normal, para encontrar soluções normais”. Lacerda também destacava o papel das Forças Armadas “na maturação das instituições políticas nacionais”.⁵⁴⁶ Diante do diagnóstico de um sistema político “viciado”, “deformado” e “deturpado”, o apelo às Forças Armadas passaria a exigir, não uma atuação episódica, mas a implantação de um regime de emergência por meio de um golpe de Estado, que salvaria a legalidade corrompida.

As ideias de Lacerda não receberam apoio oficial da UDN, que manteve posição dividida diante do processo eleitoral. Alguns udenistas chegaram a aderir à tese de adiamento das eleições, mas ao final teria prevalecido a orientação de respeito à legalidade.⁵⁴⁷ Ou seja, a

⁵⁴⁶ Enquanto é tempo. *Tribuna da Imprensa*, 5 jan. 1955

⁵⁴⁷ Vitória do grupo legalista e antigolpista na UDN, *Correio da Manhã*, 12 ag. 1955.

estratégia institucional do partido seria o questionamento das eleições pelas vias legais. A despeito disso, Lacerda não deixou de ter espaço dentro da UDN, e suas teses encontrariam respaldo de opiniões do campo político e jurídico.

Em pequeno livro publicado em 1955 chamado “Democracia corrompida ou golpe de Estado”, F. Rodrigues Alves Filho, membro de uma tradicional família da política paulista, resumia os argumentos centrais que buscavam legitimar uma solução de força contra a realização das eleições. Além dos problemas relacionados à demagogia e à corrupção nos pleitos, o autor destacava que o povo não estava preparado para o sufrágio universal e que a democracia no Brasil era uma farsa ou uma burla.⁵⁴⁸ Uma vez que o discernimento do povo só poderia ser garantido por meio da educação, a reforma da lei eleitoral não seria suficiente para sanear os vícios.⁵⁴⁹ Diante desse quadro, cabia às Forças Armadas, responsáveis por manter a ordem civil e a legalidade, solucionar o problema sucessório.⁵⁵⁰ O emprego da força militar para restabelecer a ordem não poderia ser considerado um atentado à legalidade. “Não se trata de golpe – puro e simples – no sentido subversivo, no sentido de ‘quartelada’”, segundo o autor, completando: “O que todos desejam é que o direito da força imponha a força do Direito”.⁵⁵¹ Para isso era necessário implantar, não uma ditadura, mas um governo forte:

Não queremos e não advogamos um governo militarista, e não postulamos uma ditadura fardada ou civil. O que advogamos, o que sentimos que o homem da rua – o homem brasileiro – deseja, anseia, espera, é um governo forte que instale no Brasil uma democracia efetivamente funcional, e não apenas nominal ou decorativa.⁵⁵²

No mesmo sentido, no dia 6 de março, o *Jornal do Comércio* publicou o texto “Constitucionalidade e legitimidade do ‘golpe’ militar”, do advogado João de Oliveira Filho. Em linhas gerais, ele defendia que o golpe militar não representava uma ruptura da Constituição, mas sim um “golpe legal” autorizado pela função exercida pelas Forças Armadas de garantir os poderes constitucionais. Segundo Oliveira Filho, o recurso ao golpe militar funcionava na tradição constitucional brasileira como “contrapeso das forças políticas que estejam na posse dos poderes e que na posse deles os esteja prejudicando”. Nesse sentido, o golpe seria “um freio constitucional, cujo manejo ficou atribuído às forças militares conforme a alta inspiração cívica que conduz os seus chefes”. O advogado também defendeu que a autorização para a intervenção das Forças Armadas não se limitava ao que estava expresso no texto da Constituição. Antes, a atuação das Forças Armadas como árbitros das crises políticas

⁵⁴⁸ Alves Filho, F. Rodrigues. *Democracia corrompida ou golpe de Estado?* São Paulo: Edições GEA, 1955. pp. 11-13.

⁵⁴⁹ *Idem*, p. 43.

⁵⁵⁰ *Idem*, p. 19.

⁵⁵¹ *Idem*, p. 50.

⁵⁵² *Idem*, p. 52.

decorreria de uma prática fundada em uma “constituição não escrita, formada por usos, costumes, decisões judiciais e administrativas”.⁵⁵³

O mesmo autor havia publicado em 1949 o texto intitulado “Ditadura Constitucional”, que defendia a compatibilidade entre “ditadura constitucional” e “democracia”.⁵⁵⁴ Segundo Oliveira Filho, para afastar os perigos atrelados à ditadura, era necessário institucionalizá-la por meio de mecanismos excepcionais que permitissem a concentração de poderes para reagir a situações de emergência, como a intervenção federal. Voltando-se para a ordem jurídica brasileira, Oliveira Filho concluiu que “pouco faltou na Constituição de 1946 para a completa institucionalização da ditadura constitucional”. Partes do seu texto foram republicadas pela *Tribuna da Imprensa* em julho de 1955, que destacou o argumento de que a Constituição de 1946 admitia a ditadura e para isso dispensava, inclusive, um golpe de Estado.⁵⁵⁵

Não é coincidência que a *Tribuna da Imprensa* tenha publicado este texto em julho. A tese de Oliveira Filho sobre ditadura constitucional – que por sua vez reproduzia as teses do autor norte-americano Clinton Rossiter⁵⁵⁶ – servia como luva à plataforma que Lacerda passava a defender abertamente no mesmo mês. Em discurso na Câmara dos Deputados, Carlos Lacerda apresentou a sua proposta para a solução da crise: a concessão de plenos poderes ao Executivo para legislar. Como a Constituição de 1946 não autorizava a delegação de poderes, a via adequada seria a implantação de um regime de emergência. Para justificar a medida, Lacerda se esforçou para desconectá-la de experiências anteriores de golpes e ditaduras no Brasil. Ele buscava particularmente se dissociar de qualquer comparação com o Estado Novo, do qual tinha sido ferrenho opositor. Respondendo às sonoras reações negativas de parlamentares, Lacerda sustentava a distinção: “Não disse regime de exceção, disse regime de emergência”.⁵⁵⁷ A sua ideia era instaurar um regime transitório em que o Executivo tivesse plenos poderes para realizar as reformas necessárias para preparar o país para a prática de uma democracia “autêntica”. A concessão de plenos poderes, segundo Lacerda, não equivalia a uma ditadura, mas era antes uma medida adotada em países de todo o mundo para fazer frente a graves crises.

⁵⁵³ Oliveira Filho, João. Constitucionalidade e legitimidade do “golpe” militar. *Jornal do Comércio* (RJ), 6 março 1955.

⁵⁵⁴ Oliveira Filho, João de. Ditadura Constitucional. *Archivo Judiciario*, v. 90, p. 63–67, abr./jun., Rio de Janeiro, 1949.

⁵⁵⁵ “Constituição admite ditadura”, *Tribuna da Imprensa*, 28 jul. 1955.

⁵⁵⁶ Rossiter, Clinton. *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.

⁵⁵⁷ Em cima da hora, *Tribuna da Imprensa*, 5 jul. 1955.

Para Lacerda, as eleições presidenciais de outubro é que significariam um “golpe eleitoral” ou um “golpe pelo voto”, que deveria ser evitado por meio de um contragolpe.⁵⁵⁸ O mecanismo de emergência se justificava porque era preciso mudar o próprio regime já que, no sistema presidencial vigente, o Executivo “ou corrompe e manda demais, ou não corrompe e não consegue governar”.⁵⁵⁹ Ao destrinchar o programa político das reformas que deveriam ser levadas a cabo pelo regime de emergência, Lacerda destacava, entre outras: a implantação do parlamentarismo, com garantia de estabilidade do gabinete por um período e com a entrega da primeira chefia de gabinete a um chefe militar; a reforma do estatuto dos partidos para que passassem a existir “verdadeiramente”; a revisão do alistamento eleitoral, o que impunha o adiamento das eleições de outubro; e a imposição de recesso do Congresso Nacional até janeiro, “quando serão convocadas eleições à Assembleia Constituinte, que deverá examinar, discutir, emendar e votar, soberanamente, projeto de Constituição a ser encaminhado pelo Executivo”. O objetivo, para Lacerda, era completar a obra iniciada com os “contragolpes” de 1945 e 1954, mas que havia sido interrompida.⁵⁶⁰

A plataforma política de Lacerda assumia como pressuposto a impossibilidade de conduzir as reformas pretendidas pelas vias democráticas. A própria implantação do sistema parlamentar, ao invés de resultar de um processo espontâneo e progressivo, como afirmavam muitos de seus defensores, só poderia ocorrer “por um processo revolucionário, isto é, nesta conjuntura, por um golpe de Estado”⁵⁶¹. O sentido das reformas envolvia uma repactuação entre elites políticas e militares com o objetivo de alinhar as relações entre Executivo e Legislativo e, em grande medida, de restringir o campo de participação política, seja por retirar a escolha direta para presidente, seja por rever o alistamento eleitoral para excluir as “fraudes” que acabavam por incorporar ao eleitorado, não só pessoas fictícias ou já falecidas, mas também massas não escolarizadas.

Chama atenção particularmente a defesa que Lacerda fazia de uma reformulação do sistema partidário e da substituição da Constituição de 1946. A ideia de que os partidos políticos não existiam “verdadeiramente” reflete uma tese que permaneceu influente como chave explicativa do sistema partidário pós-1945. Trata-se da tese da inautenticidade e do artificialismo dos partidos políticos que foram constituídos após a queda do Estado Novo. Em linhas gerais, esta interpretação se baseia na existência de vícios originários no processo de

⁵⁵⁸ Tudo legal, *Tribuna da Imprensa*, 1º ago. 1955. Antes ou depois, *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1955.

⁵⁵⁹ Antes ou depois, *Tribuna da Imprensa*, 11 ago. 1955.

⁵⁶⁰ Proposta concreta para resolver a crise, *Tribuna da Imprensa*. 18 ago. 1955.

⁵⁶¹ Proposta concreta para resolver a crise, *Tribuna da Imprensa*. 18 ago. 1955.

formação dos partidos, causados pela sobrevivência de mecanismos autoritários e da máquina política do Estado Novo, e extrai desse defeito de origem uma explicação determinista para a baixa institucionalização do sistema partidário. Ou seja, os partidos teriam passado por um processo de fragmentação e desagregação, favorecido pela ausência de coesão ideológica e programática, que se tornaria o motor da crise de representatividade que, por sua vez, levaria ao colapso da democracia de 1946.⁵⁶²

Em um amplo estudo sobre o sistema partidário pós-1945, Maria do Carmo Campello Souza questiona essa interpretação dominante que se assenta na inviabilidade congênita do sistema partidário e em uma leitura linear sobre a crise dos partidos no período. Nesta leitura, a crise do sistema partidário é apresentada como resultado de mudanças socioeconômicas que causariam a perda da coesão interna das legendas, a formação de alianças eleitoreiras e a dispersão das forças políticas, agravando os conflitos Executivo-Legislativo. Mas aquilo que se identifica, nesta perspectiva, como um processo de erosão dos partidos é entendido por Campello Souza como um processo também de realinhamento. Para a autora, a conjuntura crítica e de crises atravessada pelo regime político de 1946 decorreu de um fortalecimento simultâneo do Estado e do sistema partidário. Apesar dos condicionamentos prévios e dos obstáculos à existência de um governo de partidos, as agremiações buscaram se adaptar e organizar suas bases de apoio. A atuação dos partidos políticos não pode ser reduzida à expressão de um processo caótico e desordenado, uma vez que estava em curso um processo também de reestruturação e de realinhamento, que poderia inclusive levar a uma crescente representatividade e institucionalização das formações partidárias.⁵⁶³

Os argumentos desenvolvidos por Campello Souza são úteis para ponderar a respeito de teses equivalentes que tratam do funcionamento da democracia e da Constituição de 1946. Quando pregava uma Constituinte e uma fórmula para construir uma democracia “autêntica”, Lacerda não estava desacompanhado. Note-se, por exemplo, a opinião do constitucionalista Pontes de Miranda, que mantinha grande distância em relação às ideias de Lacerda, mas afirmou em entrevista no mês de agosto: “Não estamos em período democrático: primeiro, porque não se cumpriu a Constituição de 1946, que apenas serve de Cortina de fumaça para que plutocracia imoral, brasileiro-internacional, continue a depositar nos bancos europeus e Americanos o que rouba no Brasil”.⁵⁶⁴ A ideia de que não teria havido democracia nem

⁵⁶² Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1990.

⁵⁶³ Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (...)*, 1990.

⁵⁶⁴ Diz constitucionalista Pontes de Miranda – O Brasil precisa de alguém eleito ou não, para salvá-lo. *Tribuna da Imprensa*. 20-21 agosto 1955.

cumprimento da Constituição no período pós-1946 pode guardar uma parcela de verdade, uma vez que se leve em conta os limites e contradições da democracia liberal, bem como as dificuldades de tornar a Constituição uma efetiva mediadora dos processos políticos. No entanto, este é um retrato parcial. Resumir as interações entre direito e política à ideia de que a Constituição e os processos democráticos foram apenas uma fachada seria simplificar o problema. Nesse sentido, o desenrolar da crise política de 1955 ajuda a perceber o caráter multifacetado do fenômeno constitucional.

No início de agosto, o general Canrobert Pereira da Costa, chefe do Estado Maior das Forças Armadas fez um pronunciamento que teve grande repercussão. Em discurso durante uma cerimônia de homenagem ao major Rubens Vaz, o general fez críticas à legalidade democrática e indicou a possibilidade de uma solução extralegal via intervenção militar. O general elogiou a atuação e a união das Forças Armadas na manutenção da ordem e do regime, mas destacou que, na situação de caos e de intranquilidade vivida no país, os militares estavam pressionados a decidir “entre uma pseudolegalidade, imoral e corrompida, e o restabelecimento da verdade e da moralidade democráticas mediante uma intervenção aparentemente ilegal”. Dessa forma, seria possível justificar o sacrifício da legalidade:

Fácil seria sempre manter a ordem, defender a legalidade, salvaguardar as instituições, se esses três objetivos fossem de fato concordantes na totalidade dos casos e se uma pretensa legalidade nunca pudesse, por exemplo, propor-se a subverter as instituições ou buscase ela própria fomentar a desordem e a corrupção para satisfação de seus apetites de poder.⁵⁶⁵

As reações ao discurso do general demonstram a resistência que havia dentro das próprias Forças Armadas e da sociedade de maneira geral contra tentativas de quebra da legalidade. A manifestação de Canrobert se alinhava à posição da Cruzada Democrática, grupo que estava à frente do Clube Militar, que se opôs à candidatura da chapa JK/Jango e articulou abertamente para adiar a eleição e impedir a posse dos candidatos eleitos. Em contraposição a esse grupo, atuou o Movimento Militar Constitucionalista (MMC), composto por militares nacionalistas e getulistas, principalmente do Exército. O objetivo principal de criação do MMC era assegurar a realização das eleições de 1955 e a posse dos candidatos vencedores. Segundo Karla Carloni, “as duas organizações atuaram nas Forças Armadas como verdadeiros partidos políticos e, desta forma, evidenciaram fissuras na instituição que estavam de acordo com as próprias divisões da sociedade”⁵⁶⁶. Havia, ainda, a vertente das Forças Armadas que se identificava como legalista e não mantinha compromisso com nenhuma das tendências

⁵⁶⁵ “Oratória pessimista do general Canrobert”, *Correio da Manhã*, 6 ago. 1955.

⁵⁶⁶ Carloni, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil* – o 11 de Novembro de 1955. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012. p. 85.

anteriores. Seu principal representante era o ministro da Guerra, o general Henrique Teixeira Lott, que reivindicava a imagem de “soldado profissional”, desinteressado de assuntos políticos, isento e acima das paixões partidárias.⁵⁶⁷ O apolitismo militar e a defesa da legalidade eram apresentados como os princípios que deveriam guiar a atuação das Forças Armadas.

O MMC criticou o discurso de Canrobert e chegou a elaborar um plano de ação em várias frentes para combater as investidas golpistas no meio militar. Embora os oficiais do MMC se posicionassem em favor do respeito à legalidade, a radicalização do movimento e suas vinculações políticas desagradavam o ministro da Guerra.⁵⁶⁸ Lott já tinha se pronunciado diversas vezes sobre o papel das Forças Armadas de garantir a legalidade e de manter uma postura de imparcialidade diante das disputas partidárias e eleitorais.⁵⁶⁹ Ele havia inclusive assinado um memorando que proibia declarações políticas de oficiais do Exército.⁵⁷⁰ Mas apesar da imagem cultivada, o suposto distanciamento de Lott em relação à política ficaria cada vez mais frágil. Como visto, o ministro da Guerra tinha subscrito, com os demais chefes militares, o comunicado dirigido ao presidente Café Filho, em que se manifestavam a favor de uma candidatura de conciliação nacional. Já em agosto, ao mesmo tempo em que reforçava sua posição legalista, Lott lançou alertas quanto aos perigos do apoio comunista prestado aos candidatos JK e Jango⁵⁷¹ e atuou na pressão sobre o Congresso para aprovar a reforma eleitoral que instituía a cédula oficial.

O recado dos ministros militares ao Congresso foi criticado pelo jurista e advogado Heráclito Sobral Pinto, reconhecido pela sua atuação em defesa de presos políticos durante o Estado Novo, que considerou “indisciplinadas e impertinentes” as declarações dos chefes militares a respeito da legislação eleitoral. Segundo ele, o combate à fraude era atribuição da Justiça Eleitoral e do Poder Legislativo e representava matéria política fora da alçada dos militares. Alguns dias antes, Sobral Pinto havia liderado a fundação da Liga de Defesa da Legalidade, movimento que se declarava sem cunho político e partidário e defendia o respeito intransigente da Constituição e dos resultados das eleições.⁵⁷² Diante de afirmações de Lott, que criticou a Liga por suposta influência comunista e sustentou que a defesa da legalidade era competência precípua das Forças Armadas⁵⁷³, Sobral Pinto reagiu:

⁵⁶⁷ *Idem.* p. 56.

⁵⁶⁸ *Idem.* pp. 87-88.

⁵⁶⁹ Hierarquia e disciplina, *Correio da Manhã*, 7 ago. 1955.

⁵⁷⁰ Carloni, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil (...)*, 2012. p. 77.

⁵⁷¹ Entrevista Lott, *Correio da Manhã*, 18 ago. 1955.

⁵⁷² Fundada a Liga pela Legalidade, *Correio da Manhã*, 24 ago. 1955.

⁵⁷³ O Correio da Manhã também criticou a postura de Lott no mesmo sentido: A defesa da legalidade, *Correio da Manhã*, 26 ago. 1955.

Errado, erradíssimo está o general Teixeira Lott quando reivindica para os militares a exclusividade da defesa da legalidade. Esta defesa incumbe a todo e qualquer cidadão consciente de suas responsabilidades, e principalmente aos juristas, que são, em toda a parte, os melhores conhecedores do verdadeiro espírito de legalidade.⁵⁷⁴

A Liga pela Legalidade recebeu apoio de diversos partidos e associações, realizou comícios e estabeleceu seções em diversas localidades, além de organizar eventos e fazer frequentes declarações à imprensa contra a ação de setores golpistas e conspiradores e em nome da preservação do regime.⁵⁷⁵ O *Correio da Manhã* foi um grande apoiador da Liga e da campanha pela legalidade de modo geral. Diferente de outros jornais da grande imprensa⁵⁷⁶, o *Correio* manteve posição contundente em defesa da realização de eleições livres e do respeito à soberania popular expressa no voto⁵⁷⁷, ainda que isso não significasse uma visão ampliada a respeito da democracia e da cidadania política. O matutino também divulgou manifestações de diversos setores da sociedade, entre sindicatos, grupos de intelectuais e militares, que reforçavam a frente legalista.⁵⁷⁸

Entre as matérias do *Correio da Manhã*, destaca-se a transcrição de uma conferência pronunciada pelo jurista Hermes Lima na Faculdade Nacional de Direito, no dia 10 de agosto. Ao se dirigir a um público de estudantes, Hermes Lima apresentou uma perspectiva de defesa do sistema de legalidade vigente, contrapondo-se aos anseios de ruptura que ganhavam proeminência. De início, ele afirmou que a legalidade era uma categoria “bastante ampla, bastante flexível, bastante lúcida para comportar e atender a superação de dificuldades, a solução de questões de fundo e de forma, e mesmo a incorporação de energias novas e até revolucionárias ao sistema constitucional de vida”. Com isso, Hermes Lima buscou mostrar que a defesa da legalidade não se confundia com uma defesa do *status quo* e não significava, portanto, uma posição fetichista e refratária a mudanças. Ele recusava, assim, uma visão da Constituição como obstáculo à realização de reformas ou ao acolhimento de novas demandas. O sistema da legalidade teria essa capacidade de absorção e não deveria ser sacrificado por conta de “controvérsias ardentes na forma, porém limitadas no fundo”⁵⁷⁹.

⁵⁷⁴ Políticos ambiciosos querem chegar ao poder protegidos pelas armas, *Correio da Manhã*, 27 ago. 1955.

⁵⁷⁵ A luta pela legalidade, *Correio da Manhã*, 27 ago. 1955.

⁵⁷⁶ Por exemplo, os jornais *O Globo* e *O Estado de São Paulo* apoiavam os apelos de intervenção das Forças Armadas de salvação nacional.

⁵⁷⁷ Ver, entre outros, os editoriais: Um discurso pessoal *Correio da Manhã*, 6 ago. 1955. Hierarquia e disciplina, *Correio da Manhã*, 7 ago. 1955. Defesa das liberdades, *Correio da Manhã*, 31 ago. 1955. Vontade de legalidade, *Correio da Manhã*, 6 set. 1955.

⁵⁷⁸ Líderes sindicais contra o golpe, *Correio da Manhã*, 21 ago. 1955. Manifesto de intelectuais contra o golpe, *Correio da Manhã*, 11 set. 1955. O manifesto dos militares contra o golpe, *Correio da Manhã*, 25 ago. 1955.

⁵⁷⁹ Só excepcionalmente a revolução é melhor que a legalidade, diz o sr. Hermes Lima. *Correio da Manhã*, 11 ago. 1955.

Outro aspecto relevante abordado por Hermes Lima dizia respeito ao funcionamento do sistema de legalidade e aos resultados que a Constituição de 1946 teria produzido em 9 anos de vigência. Ele destacou que a Constituição já tinha sido colocada à prova e sobrevivido a situações de crise e turbulência política, demonstrando a sua força. Hermes Lima também negou que a legalidade vigente pudesse ser considerada estéril e destacou alguns de seus feitos:

Valerá a pena? Valerá a pena romper o funcionamento da legalidade para metê-la numa oficina marcial de concertos?

Eis a questão. Ao sistema de legalidade, que nos rege, não se pode acusar de estéril. Deu-nos já quase um decênio sem estado de sítio, o mais longo período da história republicana não manchado por essa medida de exceção. O próprio intenso abalo provocado pela morte do presidente Vargas não determinou o sítio. Há 9 anos que a União não intervém nos Estados. O Congresso em legislado livremente, livremente tem deliberado o Judiciário. As liberdades públicas não sofreram nenhum atentado mortal. Há nove anos que este país desfruta de uma liberdade de imprensa como só em muito poucas nações da atualidade se pratica. Na América toda desta derradeira década a imprensa mais livre é, sem contestação possível, a do Brasil.⁵⁸⁰

Os argumentos de Hermes Lima se opõem a perspectivas que entendiam ou entendem que Constituição de 1946 não teve efetividade ou não foi praticada. Ainda que os mecanismos de produção normativa fossem considerados disfuncionais e que a atuação do Poder Executivo tenha se dado muitas vezes “à margem e apesar da Constituição”⁵⁸¹, não era possível dizer que o sistema de legalidade não gerou frutos ou não teve relevância para a organização da ordem jurídica e social.

Por razões semelhantes, as posições do PCB veiculadas pelo *Imprensa Popular* também tinham um forte apelo à Constituição.⁵⁸² Mesmo mantendo uma visão crítica sobre a Constituição de 1946, os textos de opinião publicados pelo *Imprensa Popular* defendiam a integridade da Constituição, inclusive para lutar contra o regime vigente. Segundo Rivadávia Mendonça, a Carta de 1946 era “uma Constituição reacionária que não resolveu nem mesmo os problemas mais elementares de milhões de brasileiros”. Não obstante,

nela estão inscritos alguns direitos fundamentais que garantem ao povo a possibilidade de manifestação e organização, as franquias de liberdade através das quais se torna possível o debate e o esclarecimento da massa para levantar e fazer vitoriosas as suas reivindicações, batalhar pelas modificações indispensáveis ao progresso de nosso país, participar da vida política da Nação, eleger e empossar os seus candidatos.⁵⁸³

⁵⁸⁰ Só excepcionalmente a revolução é melhor que a legalidade, diz o sr. Hermes Lima. *Correio da Manhã*, 11 ago. 1955.

⁵⁸¹ Bercovici, Gilberto. Tentativa da instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: Fonseca, Ricardo Marcelo; Seelaender; Airton Cerqueira Leite. (Org.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 383.

⁵⁸² Nesse sentido, a posição de Prestes: Prestes, Luiz Carlos. Ante o golpe, o essencial é defender as liberdades. *Imprensa Popular*. 25 ago. 1955.

⁵⁸³ Mendonça, Rivadávia. O regime e a Constituição. *Imprensa Popular*. 26 ago. 1955.

Diante disso, concluía o articulista: “Defender a Constituição não é necessariamente defender o regime vigente. A Constituição não se confunde com o regime. Ela é um instrumento de luta do povo (...)”⁵⁸⁴.

De maneira geral, a *Imprensa Popular* se engajou ativamente na defesa da legalidade e da realização de eleições livres. O jornal também buscou rechaçar as insinuações de que a população não estaria interessada nas eleições ou não queria votar.⁵⁸⁵ A partir da declaração de voto dos comunistas em JK e João Goulart, o jornal passou a apoiar a chapa, o que deu motivo para questionamentos da candidatura e, inclusive, para a tentativa de impugnação dos resultados eleitorais, comentada a seguir. Ainda que o apoio dos comunistas fosse desprezado por muitos da frente legalista, a *Imprensa Popular* manteve a campanha por uma união de todos os setores contrários ao golpe.⁵⁸⁶ A *Última Hora*, que continuou fiel à figura de Vargas, também se posicionou em defesa da legalidade e da realização das eleições, mas recusando a aliança com os comunistas.⁵⁸⁷

Os jornais também veiculavam a tese de que a crise era fabricada. Ou seja, o discurso da crise teria o propósito de promover um clima de agitação e de intranquilidade que servisse de pretexto para a adoção de medidas extralegais. Não é possível afirmar de forma precisa se o golpe contra as eleições e a posse dos candidatos eleitos se tornaria realidade. Mas o fato é que as ameaças cresceram e se tornaram cada vez mais concretas, até que veio um golpe no mês de novembro, mas comandado pelas forças políticas que até então vinham defendendo a legalidade.

3.2. A crise de novembro de 1955

As eleições presidenciais de outubro de 1955 foram realizadas sob um clima de tensão que se agravou diante do resultado indicado pela apuração de votos. O prenúncio de vitória da chapa de Juscelino Kubitschek e João Goulart por estreita margem de votos deu impulso às

⁵⁸⁴ Mendonça, Rivadávia. O regime e a Constituição. *Imprensa Popular*. 26 ago. 1955.

⁵⁸⁵ Grande interesse do povo pelo alistamento eleitoral. *Imprensa Popular*. 24 ago. 1955. Quem diz que o povo não quer votar não viu mesinha do MNPT. *Imprensa Popular*, 6 set. 1955.

⁵⁸⁶ Cresce sem cessar a grande frente antigolpista. *Imprensa Popular*. 26 ago. 1955. Prestes, Luiz Carlos. Concentrar fogo na minoria golpista. *Imprensa Popular*. 26 ago. 1955.

⁵⁸⁷ O jornal, que se colocava como representante do “autêntico” trabalhismo, defendeu o rompimento do PTB com João Goulart, notadamente em razão da sua aproximação com o PCB. Segundo o jornal, a política de Vargas pregava que a defesa dos direitos trabalhistas deveria ocorrer pela Constituição. Diante disso, o *Última Hora* declarou apoio à candidatura de Danton Coelho, da corrente contrária a Goulart dentro do PTB. Danton concorreu como vice-presidente na chapa de Ademar de Barros.

frentes de contestação dos resultados.⁵⁸⁸ De um lado, a ala dos bacharéis da UDN articulou a “batalha judiciária” que visava impugnar os resultados pelas vias institucionais. As principais teses jurídicas defendidas eram de exigência implícita de maioria absoluta e a invalidade dos votos recebidos de comunistas. Afonso Arinos buscou enquadrar a atuação dentro da vertente legalista do partido.⁵⁸⁹ No mesmo sentido, o deputado João Agripino, que estava à frente da estratégia, afirmou: “Não é golpe bater às portas da justiça para pleitear e defender um direito seu: a impugnação das eleições”⁵⁹⁰.

No entanto, embora a vitória de JK com pouco mais de 1/3 dos votos reforçasse os argumentos sobre os problemas de se eleger um presidente com apoio minoritário, a tese da maioria absoluta já tinha sido rechaçada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 1950 e não havia sido incorporada à Constituição. As acusações de fraude e de ilegalidade do apoio comunista também tinham frágil sustentação jurídica. Mesmo que as estratégias estivessem formalmente enquadradas nas vias legais, o questionamento dos resultados de eleições é, por si só, um movimento que coloca sob suspeita o funcionamento do regime democrático e pode, portanto, produzir abalos institucionais. O risco é maior quando a impugnação judicial dos pleitos se torna um recurso banalizado, como fica implícito na afirmação de Arinos: “O processo eleitoral não se esgota nas eleições, completando-se com as decisões judiciais”⁵⁹¹.

Por sua vez, a ala chamada de golpista e liderada por Carlos Lacerda desprezava a possibilidade de solução legal e engrossou o apelo pela intervenção das Forças Armadas para impedir a posse dos candidatos eleitos.⁵⁹² Para Lacerda, o veto militar se impunha para completar o processo iniciado em agosto de 1954 e impedir a volta ao poder do grupo então derrotado.⁵⁹³ “Não existe fórmula legal para fazer uma revolução”, afirmava nas páginas da *Tribuna da Imprensa*, reforçando a defesa da implantação de um regime de emergência⁵⁹⁴. Sob a advertência de que a posse dos vencedores levaria a uma ditadura ou uma guerra civil, Lacerda repetiu para JK e João Goulart a ameaça que já havia dirigido a Vargas em 1950: “Esses homens não podem tomar posse, não devem tomar, não tomarão posse”⁵⁹⁵.

⁵⁸⁸ Segundo os números finais da apuração, JK venceu com 3.077.411 votos, o que representava 36%. Entre os demais candidatos à presidente, Juarez Távora ficou com 2.610.462 (30%); Ademar de Barros com 2.222.275 (26%); Plínio Salgado com 714.379 (8%). Para o cargo de vice-presidente, João Goulart recebeu 3.591.409 votos (39,5%), enquanto Milton Campos obteve 37,2%, que significava apenas 200 mil votos a menos. Cf. Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 185.

⁵⁸⁹ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada* (...), 1965. p. 366.

⁵⁹⁰ Para impugnar as eleições, a UDN irá até o Supremo. *Tribuna da Imprensa*. 27 out. 1955.

⁵⁹¹ Não podem ser contados os votos dos comunistas, *Tribuna da Imprensa*, 14 out. 1955.

⁵⁹² Não esperem solução da justiça eleitoral, *Tribuna da Imprensa*, 14 out. 1955.

⁵⁹³ Dar posse aos gregórios é trair o Brasil, *Tribuna da Imprensa*, 10 out. 1955.

⁵⁹⁴ A hora das Forças Armadas, *Tribuna da Imprensa*, 4 nov. 1955.

⁵⁹⁵ Não podem tomar posse, *Tribuna da Imprensa*, 9 nov. 1955.

O general Lott relatou que os ministros da Aeronáutica e da Marinha – o brigadeiro Eduardo Gomes e o almirante Amorim do Vale – teriam sugerido que fosse exercida pressão militar sobre a decisão da justiça eleitoral para que o princípio da maioria absoluta fosse acatado e as eleições anuladas. Lott afirmou que não concordou em desrespeitar os julgados e a independência da justiça, posição que teria desagradado os demais ministros militares.⁵⁹⁶ É certo que Lott pode ter contado uma narrativa mais benevolente para justificar sua atuação em novembro, reforçando a autoimagem legalista. De todo modo, o fato é que a crise no meio militar se agravou, particularmente a partir do dia 1º de novembro, quando ocorreu o enterro do general Canrobert. Como visto, em agosto, o general tinha feito declarações favoráveis a uma intervenção militar para corrigir os defeitos da legalidade vigente. Durante o enterro, seu discurso foi lembrado e aclamado pelo coronel Jurandir Bizarria Mamede, que endossou a ideia de que vigorava no Brasil uma “pseudolegalidade”, uma vez que o processo eleitoral era corrompido por vícios e fraudes, e questionou o resultado das eleições de outubro por não representar a vontade da maioria e ter contado com votos computados irregularmente. O discurso do coronel Mamede foi presenciado pelo general Lott e por Carlos Luz, então presidente da Câmara dos Deputados. Segundo Lott, o coronel Mamede foi efusivamente cumprimentado por Carlos Luz pelo seu discurso.⁵⁹⁷

O episódio desencadeou uma escalada das tensões no meio militar. O general Lott defendeu a imediata punição disciplinar do coronel por entender que suas declarações tinham caráter político e representavam ato grave de indisciplina. Como o coronel Mamede ocupava um cargo na Escola Superior de Guerra (ESG), Lott aguardava um retorno de Café Filho sobre o encaminhamento do caso. No entanto, antes que isso pudesse acontecer, no dia 3 de novembro, Café Filho foi internado no Hospital dos Servidores do Estado em razão de um acidente cardiovascular.⁵⁹⁸ No dia 6 de novembro, o presidente comunicou ao Congresso Nacional o seu afastamento do cargo por causa dos problemas de saúde. A saída de Café Filho passou a ser interpretada por alguns setores como uma manobra para deixar livre o caminho aos que planejavam um golpe.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende, *Revista Manchete*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervojk.org.br>

⁵⁹⁷ Carloni, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil (...)*, 2012, p. 101.

⁵⁹⁸ Em suas memórias, Café Filho afirma que não se justificava uma punição ao coronel Mamede porque ele tinha falado em nome do Clube Militar, que era uma agremiação civil. Por isso não teria atentado contra a disciplina militar. Cf. Café Filho, João. *Do sindicato ao Catete*. Volume 2. Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.

⁵⁹⁹ Parlamentares questionaram a doença de Café Filho, insinuando que teria havido uma simulação ou “enfartos de conveniência”, de acordo com o deputado Kerginaldo Cavalcanti (“Posta em dúvida no Senado a doença de Café Filho”, *Correio da Manhã*, 10 nov. 1955). A esse respeito, ver também: Carone, Edgard. *A República Liberal II. Evolução política (1945-1964)*. São Paulo: DIFEL, 1985.

Seguindo a ordem sucessória, o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, foi convocado para assumir interinamente a presidência da República. O nome de Carlos Luz gerava suspeitas quanto às suas relações com setores golpistas. O deputado fazia parte de um grupo dissidente do PSD que foi contrário à candidatura de Juscelino e tinha sido eleito para a presidência da Câmara sob pressões e influência militar. Em reforço às desconfianças, Carlos Lacerda afirmava que o governo de Carlos Luz, “nascido do consenso dos chefes militares, só tem esse sentido: evitar a posse dos remanescentes da oligarquia (...) afastar do poder os eleitos da minoria”.⁶⁰⁰

A resposta ao “caso Mamede” foi, portanto, transferida à alçada de Carlos Luz. Lott entendia que o coronel Mamede deveria ser devolvido aos quadros do Exército – opção por ele preferida – ou deveria ser punido, seja pelo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), pelo presidente ou pelo próprio Ministro da Guerra. O general requereu uma audiência com Carlos Luz para debater o caso e afirmou que entregaria o cargo de Ministro da Guerra caso não fosse aplicada uma punição ao coronel Mamede.

Na controvertida reunião realizada no dia 10 de novembro, Carlos Luz comunicou a Lott que havia decidido não requisitar a remoção e não aplicar punição ao coronel. Apoiava-se em parecer jurídico do então Consultor-Geral da República, Themístocles Cavalcanti, que tratava basicamente da questão da competência para aplicação de medida disciplinar.⁶⁰¹ Uma vez que o coronel Mamede estava lotado na ESG, hierarquicamente ligada ao Estado-Maior das Forças Armadas, por sua vez vinculado diretamente à Presidência da República, não havia subordinação ao Ministério da Guerra. Por isso o Ministro da Guerra não tinha competência para requisitar o coronel ou para aplicar a ele penalidade de caráter disciplinar, avaliação que cabia ao presidente, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, Carlos Luz acatou os posicionamentos dos comandos da ESG e do EMFA, que entenderam que o discurso do coronel Mamede não tinha representado ato de indisciplina militar.

Diante do desfecho do caso, Lott teria pedido demissão do cargo. Mas logo se denunciaria que, antes disso, seu substituto já havia sido indicado: o general Fiúza de Castro, identificado com o grupo antigetulista da Cruzada Democrática.⁶⁰² Essa sequência de fatos deu força à leitura de que o episódio servia de pretexto para retirar Lott do Ministério da Guerra e

⁶⁰⁰ Não podem tomar posse, *Tribuna da Imprensa*, 9 nov. 1955.

⁶⁰¹ O parecer está transcrito em: Luz, Carlos. *Em defesa da Constituição* – discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1955. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2005.

⁶⁰² “O ‘Diário Oficial’ atesta a insinceridade do Sr. Carlos Luz”, *Correio da Manhã*, 18 nov. 1955. Deputado Chagas Freitas informou na tribuna que as declarações de Carlos Luz não tinham sido sinceras já que o decreto de exoneração do general Lott – e nomeação de Fiúza – tinha sido publicado no Diário Oficial do dia 10 de novembro, antes da conversa de Lott com Carlos Luz.

abrir caminho para uma solução extralegal que impediria a posse dos candidatos eleitos.⁶⁰³ Apoiado pela mobilização de quadros do Exército e pelo respaldo decisivo do general Odílio Denys, Lott decidiu comandar uma reação contra Carlos Luz.⁶⁰⁴ Segundo Carloni, mais do que um interesse pela manutenção da legalidade, o general Odílio Denys estava preocupado em se antecipar a um “golpe revolucionário” que estaria sendo planejado pelo MMC.⁶⁰⁵ Denys, que tinha participado da oposição a Vargas em 1954 e foi um dos ministros militares a tentar o impedimento de Goulart em 1961 e, depois, a apoiar o golpe de 1964, não tinha simpatia pelo MMC e queria impedir o avanço do grupo.

Na madrugada do dia 11 de novembro, o general Lott liderou a movimentação das tropas do Exército e o cerco ao Palácio do Catete. O movimento não teve unanimidade dentro das Forças Armadas e repercutiu as divisões entre Exército, de um lado, responsável pelo comando da ação, e Marinha e Aeronáutica, de outro lado, que contavam com expressivo alinhamento de seus oficiais à corrente antigetulista. Às 6h da manhã, Lott divulgou nota em que associava o movimento militar desencadeado ao episódio Mamede:

Tendo em conta a solução dada pelo presidente Carlos Luz no caso do coronel Mamede, os chefes do Exército, julgando tal ato de positiva provocação aos brios do Exército, que viu postergados princípios de disciplina, decidiram credenciar-nos como intérpretes dos anseios do Exército, objetivando o retorno da situação aos quadros normais do regime constitucional vigente.⁶⁰⁶

O desrespeito à honra do Exército foi, nesse primeiro momento, a justificativa invocada pelo general Lott para a retirada forçada de Carlos Luz da presidência. Lott teria então solicitado ao Congresso uma solução jurídica para a situação. No próprio dia 11 de novembro o Congresso votou o impedimento de Carlos Luz e empossou o substituto legal pela ordem sucessória, o vice-presidente do Senado Federal, Nereu Ramos. Carlos Luz, acompanhado de alguns ministros e parlamentares, refugiou-se no cruzador Tamandaré com o intuito de seguir para o porto de Santos e de sediar um governo de resistência em São Paulo, com apoio do então governador Jânio Quadros. No entanto, o Tamandaré foi impedido de sair da Baía de Guanabara, inclusive por meio de “tiros de intimidação”. Carlos Luz inicialmente enviou um comunicado à Câmara dos Deputados, informando que se mantinha no exercício do cargo de Presidente, uma vez que os atos praticados contra a sua permanência violavam a

⁶⁰³ Nesse sentido o editorial de 11 de novembro do *Correio da Manhã* acusava Carlos Luz de estar a serviço do “apunhalamento da ordem legal” e de ter aberto caminho para o golpe com a demissão de Lott. Cf. “A grande traição”, *Correio da Manhã*, 11 nov. 1955.

⁶⁰⁴ Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende, *Revista Manchete*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervoijk.org.br>

⁶⁰⁵ Carloni, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil (...)*, 2012, pp. 116-117.

⁶⁰⁶ “Mensagem do general Lott”, *Correio da Manhã*, 12 nov. 1955.

Constituição.⁶⁰⁷ Depois, no entanto, declarou que aceitava a situação imposta pelo movimento militar e regressou ao Rio de Janeiro à bordo do Tamandaré no dia 13 de novembro. Carlos Luz, já então afastado da presidência da República, apresentou a sua renúncia da presidência da Câmara e discursou ao plenário, no dia 14, expondo a sua versão dos fatos.

Mas esse não foi o desfecho da crise política, que ainda teria outros desdobramentos que agravaram a situação. Quando Café Filho tentou retornar da licença médica e reassumir o exercício da função presidencial, o seu impedimento também foi declarado pelo Congresso Nacional, no dia 21 de novembro. O caso foi levado à apreciação do Supremo Tribunal Federal por meio de duas ações constitucionais impetradas por Café Filho: um habeas corpus e um mandado de segurança. O julgamento do mandado de segurança acabou sendo suspenso e depois perdeu seu objeto, uma vez que, antes da manifestação do STF, a pedido do governo, o Congresso aprovou a decretação de estado de sítio em todo o território nacional, no dia 25 de novembro. Entre outras garantias, o estado de sítio suspendia o uso de ações judiciais, como o habeas corpus e o mandado de segurança. O estado de sítio foi renovado até fevereiro de 1956, quando já estava efetivada a posse de Juscelino e Goulart.

Diante desse panorama, interessa analisar três aspectos da crise político-institucional que são relevantes para o debate sobre presidencialismo e democracia. Em primeiro lugar, analisamos as disputas em torno da legalidade que pautaram o debate público e parlamentar diante das soluções que foram encaminhadas para mediar os conflitos políticos. No segundo momento, interessa-nos compreender os contornos jurídicos e políticos dos impedimentos presidenciais decretados pelo Congresso e como eles foram avaliados sob a perspectiva das relações entre Executivo e Legislativo. Por fim, discutimos o papel que foi desempenhado pelo STF na crise a partir do julgamento do caso Café Filho e tendo em vista posições assumidas na jurisprudência do tribunal.

3.2.1. O contragolpe e as disputas pela legalidade

O movimento armado que afastou Carlos Luz da presidência no dia 11 de novembro buscou se legitimar como uma ação preventiva para evitar um golpe que estaria em curso. Foi, por isso, autointitulado *Movimento de Retorno aos Quadros Constitucionais* e, desde o início, a maior liderança do movimento, o general Lott afirmou a intenção de preservar e de restabelecer a ordem constitucional de 1946, que estaria sob ameaça, e não de colocar militares

⁶⁰⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955, p. 8375.

no poder ou de alterar o regime jurídico.⁶⁰⁸ O movimento assumia, portanto, um discurso defensivo que o tornou conhecido como “contragolpe” ou “golpe preventivo”.

No entanto, as divergências em torno do significado e da legitimidade do movimento de 11 de novembro transformaram a legalidade em um campo em disputa. Os setores até então chamados de golpistas passariam a qualificar como golpe o movimento que depôs Carlos Luz. Por sua vez, em entrevista à revista *Manchete*, no dia 19 de novembro, o próprio Lott admitiu que tinha sido necessário “sair temporariamente do quadro legal” para afastar “o Presidente moralmente incapaz de exercer as altas funções, assim como outras autoridades militares favoráveis à solução ilegal”⁶⁰⁹. Ou seja, o desvio da legalidade se justificaria por um imperativo de ordem pública ou mesmo de salvação nacional. Também teria sido prontamente remediado por meio da devolução do poder às mãos de civis e da validação jurídica que seria oferecida pelo Congresso.

Diferente do que ocorreu em agosto de 1954, quando os parlamentares udenistas buscavam justificar uma intervenção armada para retirar Vargas do poder, em novembro de 1955, o Congresso foi chamado a se manifestar depois de já realizada a ação militar contra o presidente em exercício, Carlos Luz. Esse dado foi central para que se optasse por uma saída, no mínimo, criativa: a declaração de impedimento do presidente que, no entanto, acabou se revelando uma fórmula ambígua. Na sessão do dia 11 de novembro, o deputado Gustavo Capanema, líder da maioria, foi responsável por encaminhar o impedimento de Carlos Luz como solução jurídica para o impasse gerado pela ação militar. O requerimento levado à apreciação da Câmara dos Deputados tinha o seguinte teor:

A Câmara dos Deputados, tomando conhecimento dos graves acontecimentos que desde ontem se desenrolam no país e considerando a situação de fato pelos mesmos criada, reconhece a existência do impedimento previsto no art. 79, § 1º da Constituição Federal, para cuja solução o mesmo dispositivo prevê o chamamento do Vice-Presidente do Senado Federal no exercício da Presidência da República.⁶¹⁰

Em seu discurso, Capanema reconheceu que os parlamentares estavam diante de uma “situação de fato”. O pronunciamento causou mal-estar entre os partidos aliados porque assumia uma quebra da normalidade jurídica.⁶¹¹ Mas Capanema buscou se comprometer o

⁶⁰⁸ Entrevista do Marechal Lott a Otto Lara Resende, *Revista Manchete*, n. 187, 19/11/1955. Disponível em: <www.acervo.jk.org.br>

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ O requerimento foi assinado pelos deputados José Alkmin, Fernando Ferrari, Hugo Napoleão, Arnaldo Cadeira, Luiz Campagnoni, Manoel Noronha, Emílio Carlos, Armando Falcão e Loureiro Júnior (*Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955, p. 8373).

⁶¹¹ O relato desse mal-estar causado pela declaração de Capanema foi descrito na reportagem do *Correio da Manhã*: “Solução constitucional: Moção da Câmara reconhecendo o impedimento de Carlos Luz”, *Correio da Manhã*, 12 nov. 1955.

mínimo possível com a defesa do movimento de 11 de novembro e preferiu lidar com o ocorrido como um fato consumado que demandava a atuação do Congresso para restituir a legalidade. Ele argumentou que o presidente da Câmara estava “materialmente impedido de governar a Nação” naquele momento, por conta de obstáculos intransponíveis que a situação de fato colocava ao exercício do poder jurídico pelo presidente. Como Carlos Luz tinha se refugiado em um navio de guerra, Capanema destacou que ele estava em local incerto e não sabido, o que o impossibilitava de seguir no comando do país. Diante do impedimento “material”, apelou para a necessidade de não deixar a Nação sem governo, o que poderia abrir espaço para uma ocupação do poder pelas forças militares. Dessa forma, o chamamento do substituto ao cargo seria o meio de recompor o governo nos quadros da legalidade.⁶¹²

Ao sustentar a tese do impedimento, Capanema rejeitou as opções de declarar a vacância da Presidência da Câmara ou de destituir Carlos Luz do cargo. Ou seja, o líder da maioria discordou da aplicação de qualquer punição contra Carlos Luz e não quis implicá-lo na prática de nenhuma ação ilegal. Segundo Capanema, declarar o impedimento ao exercício da presidência não significava considerar ilegal o exercício do poder. Inclusive Carlos Luz poderia voltar ao cargo se o impedimento cessasse:

Quando falamos em chamamento do Vice-Presidente do Senado Federal não vinculamos à essa a ideia de deposição do Presidente da Câmara. Longe disso! Muito bem poderá acontecer que pela ação do Vice-Presidente do Senado no exercício da Presidência venha a cessar o impedimento do Presidente da Câmara, que poderia então retomar às suas funções. O que pleiteamos é o império absoluto e impessoal da constitucionalidade.⁶¹³

A posição de Capanema desagradou tanto seus adversários como os próprios aliados. Por parte da oposição, ele foi acusado pelo deputado udenista Aduino Cardoso de defender a “teoria do fato consumado” ou de pregar a “filosofia do golpe”, dando justificção jurídica a um regime de fato.⁶¹⁴ Já entre os partidos da maioria, Capanema foi alvo de críticas que abalaram o seu papel de liderança na Câmara⁶¹⁵. Esses parlamentares divergiam de Capanema porque defendiam a legitimidade da ação comandada por Lott e a necessidade de punição daqueles que teriam conspirado contra o regime, a começar por Carlos Luz.⁶¹⁶ Mesmo quando

⁶¹² *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955.

⁶¹³ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955, p. 8374.

⁶¹⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955.

⁶¹⁵ Uma reportagem de 16 de novembro do *Correio da Manhã* apresentava questionamentos sobre a capacidade de Capanema de seguir na liderança no partido (“Solidariedade a Nereu Ramos e homenagem ao general Lott. Reuniu-se ontem o PSD – O caso da liderança e o momento político”, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955). Já no dia 18 de novembro, a mesma notícia que abordava articulações dentro do PSD para expulsar Carlos Luz informou que Capanema tinha deixado a liderança da maioria (“Expulsão de Carlos Luz do PSD”, *Correio da Manhã*, 18 nov. 1955).

⁶¹⁶ Discurso Buzzi Mendonça, *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955 SUP.

reconheciam que a ordem legal e as instituições tinham levado “alguns arranhões”, como disse Leonel Brizola⁶¹⁷, ou que a democracia e a liberdade sofriam, como afirmou Armando Falcão⁶¹⁸, esses deputados endossavam a tese do contragolpe. Ou seja, o desvio se justificaria para impedir uma quebra mais grave da ordem constitucional.

A votação aprovou o impedimento de Carlos Luz por 185 votos a favor e 72 contrários. Uma série de fatores favoreceu o resultado expressivo. A existência de uma movimentação militar em curso que poderia ter resultados incertos e imprevisíveis pressionou por uma decisão que pacificasse a situação. Uma vez que a intervenção do Exército já tinha se processado, a aceitação do impedimento servia para delimitar seus efeitos e evitar danos maiores. Ao mesmo tempo, as suspeitas envolvendo Carlos Luz, que culminaram no caso Mamede, e o clima de intranquilidade que tinha cercado as eleições, com todo o histórico de golpismo por parte da oposição, contribuíram com a aceitação do movimento de 11 de novembro.

Apesar da votação tranquila, a tentativa de Capanema de manter uma posição de neutralidade diante do movimento militar e de propor uma solução de compromisso acabou conferindo uma ambiguidade à fórmula jurídica do “impedimento material”. Esse caráter ambíguo possibilitou que Carlos Luz apresentasse sua renúncia do cargo de presidente da Câmara dos Deputados, em 14 de novembro.⁶¹⁹ Como o pedido foi aceito pela Câmara, o fato novo abriu margem para que deputados da minoria alegassem que o impedimento tinha sido superado pela renúncia. O próprio Carlos Luz fez um longo discurso no plenário da Câmara, posteriormente publicado em livreto intitulado “Em defesa da Constituição”, no qual ele se colocava como vítima de um golpe contra a ordem constitucional.⁶²⁰ Em sua explanação, Carlos Luz também buscou minimizar a relevância do caso Mamede que havia sido invocado como justificativa para sua destituição da presidência.⁶²¹

⁶¹⁷ “A situação do país segundo o Sr. Afonso Arinos”, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955. (A manifestação de Brizola aparece em aparte ao discurso de Afonso Arinos)

⁶¹⁸ “O Exército cumpriu o seu dever”, *Correio da Manhã*, 15 nov. 1955.

⁶¹⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 14 nov. 1955. Ver também: “A versão do Sr. Carlos Luz – Como o ex-presidente explica os fatos que provocaram a sua queda”, *Correio da Manhã*, 15 nov. 1955.

⁶²⁰ Luz, Carlos. *Em defesa da Constituição* – discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1955. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2005.

⁶²¹ Vale destacar que, desde o afastamento de Carlos Luz, a presidência da Câmara foi ocupada pelo deputado Flores da Cunha, que permaneceu no cargo, uma foi vez que foi dispensada a realização de novas eleições. Uma vez que o Regimento Interno era omissivo quanto à obrigatoriedade da eleição, foi aplicada, por analogia, a norma regimental que determinava, para o caso dos presidentes de comissões permanentes, que, se a vaga ocorresse até três meses antes do término da sessão legislativa, não era obrigatória a eleição. Como a sessão se encerrava em 15 de dezembro, dispensava-se a eleição. Os deputados da minoria criticaram a decisão e acusaram Flores da Cunha de ocupar a presidência da Câmara de forma ilegítima. Cf. A presidência da Câmara – Não é necessário marcar eleição, *Correio da Manhã*, 19 nov. 1955.

A manutenção de Flores da Cunha era de interesse dos apoiadores do movimento de 11 de novembro, já que o deputado, embora pertencesse à UDN, tinha se juntado à frente legalista contra as tentativas de intervenção no

O discurso de Carlos Luz foi rebatido pelos deputados José Maria Alkmin e Armando Falcão, que tomaram uma posição mais firme em apoio à ação comandada por Lott como ato de legítima defesa do regime democrático e de garantia da ordem legal.⁶²² Eles reforçaram a narrativa de que a demissão do ministro da Guerra tinha sido o último passo para se cumprir o plano premeditado de subversão da ordem constitucional. Em outro discurso, o deputado José Maria Alkmin afirmaria que a legalidade tinha sido reconquistada, e não violada:

A solução extralegal ficou sepultada, abolida e banida das nossas preocupações (*Palmas*) desde o momento em que um governo legítimo, amante da ordem e observador da lei, devolve ao Brasil a certeza de que o golpe desapareceu (*Palmas*) para, em seu lugar, colocarmos a segurança de que a Constituição será respeitada.⁶²³

A defesa do movimento de 11 de novembro contou com ampla articulação por parte de setores da imprensa e da sociedade. O *Correio da Manhã* descreveu a atuação do Exército como “um gesto de legítima defesa do regime democrático no Brasil”⁶²⁴ e o impedimento de Carlos Luz, como “solução constitucional”⁶²⁵ e “a vitória da legalidade”⁶²⁶. A Liga de Defesa da Legalidade, encabeçada pelo jurista Sobral Pinto, prestou apoio ao movimento militar, legitimado como reação a ameaças concretas e iminentes contra o regime democrático e a soberania do voto popular. O jornal *Última Hora* também defendeu o afastamento de Carlos Luz e pregou a união entre povo e Exército.⁶²⁷ Se, em agosto de 1954, o jornal confiava que as Forças garantiriam a legalidade, identificada com a preservação do mandato de Vargas, em novembro de 1955, sustentaria que a intervenção do Exército naquelas circunstâncias, isto é, para afastar o presidente em exercício, tinha “um sentido moderador”.⁶²⁸ Endossava, portanto, o papel das Forças Armadas como árbitro das crises políticas nacionais.

Na mesma frente, a *Imprensa Popular* divulgou um Manifesto do PCB em apoio à atuação do Exército e ao movimento antigolpista.⁶²⁹ A linha editorial do jornal comunista se destacou como a que mais mobilizou um discurso constitucional. Todas as manifestações de grupos da sociedade, principalmente das classes trabalhadores, em adesão ao movimento de 11 de novembro também eram descritas pelo jornal como demonstrações de defesa da

processo eleitoral e também tinha prestado solidariedade a Lott. Após os eventos de novembro de 1955, Flores da Cunha deixou a UDN.

⁶²² “O Exército cumpriu o seu dever”, *Correio da Manhã*, 15 nov. 1955. “O Sr. Carlos Luz comandou a subversão”, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955.

⁶²³ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955 SUP.

⁶²⁴ Em legítima defesa, *Correio da Manhã*, 15 nov. 1955

⁶²⁵ Solução constitucional: Moção da Câmara reconhecendo o impedimento de Carlos Luz, *Correio da Manhã*, 12 nov. 1955.

⁶²⁶ A Vitória da Legalidade, *Correio da Manhã*, 12 nov. 1955.

⁶²⁷ Lott tomou o governo dos golpistas para restituí-lo ao povo. *Última Hora*, 11 nov. 1955.

⁶²⁸ O sentido moderador da intervenção do Exército no atual momento. *Última Hora*, 24 nov. 1955.

⁶²⁹ Manifesto PCB, *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Apoio decidido à ação das forças antigolpistas, *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Amplia-se no país o movimento antigolpe. *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955.

Constituição.⁶³⁰ Destaca-se, como exemplo, a veiculação de um manifesto dos moradores da favela que conectavam a luta em defesa de suas casas e direitos à luta contra os golpistas e em favor da Constituição: “Esmagar os golpistas e exigir o respeito à Constituição é nosso primeiro dever nesse momento. Abaixo os despejos! Abaixo os golpistas! Viva a Constituição!”⁶³¹. O apelo à Constituição de 1946 não constituía, ou não apenas, um discurso retórico de legitimação, mas representava também uma bandeira de resistência e de luta por direitos.

Por outro lado, os acontecimentos do dia 11 de novembro também sofreriam fortes críticas e ataques tanto por órgãos de imprensa como na frente parlamentar, sobretudo por parte dos udenistas. Uma vez que o Exército havia afastado sem respaldo constitucional um presidente que ocupava legitimamente o cargo, os setores até então acusados de golpistas receberam munição de sobra para inverter o discurso e reivindicar a bandeira da legalidade. A *Tribuna da Imprensa*, que já havia demonstrado abertamente seu descompromisso ou até desprezo pela legalidade democrática, passou a denunciar que a Constituição tinha sido rasgada e democracia ferida.⁶³² O jornal defendia que o movimento de sedição militar tinha sido movido por mera vaidade do general Lott diante da resolução do caso Mamede. Sem motivo e fundamento que justificasse a ação militar, o jornal argumentava que teria sido “um movimento de represália ao 24 de agosto”.⁶³³ Com isso a *Tribuna da Imprensa* reforçava a divisão das Forças Armadas entre o grupo de agosto de 1954, que o jornal apoiava, e o grupo de novembro de 1955, desvirtuado pela ligação ao getulismo e ao comunismo e inconformado com a perda do poder. Embora acusasse a violação da Constituição, o discurso do jornal não era de restauração da normalidade, mas de implantação do *autêntico* regime de emergência, que completaria a obra iniciada em agosto de 1954 e não se confundia com uma ditadura, que seria o plano getulista de JK e Goulart.

Mas quem mais se aproveitou da virada de mesa foi a UDN. A sigla, que vinha sendo acusada de pregação subversiva, assumiu o papel de defensora da ordem jurídica e das instituições, invertendo o lado da bandeira da legalidade. Na sessão de 11 de novembro, o deputado udenista João Agripino demarcou a posição do partido, dizendo: “nós que até ontem

⁶³⁰ Mulheres saíram às ruas em defesa da Constituição, *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Trabalhadores defenderão a Constituição, *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Patriotas em defesa da Constituição, *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Os trabalhadores defendem com firmeza a Constituição e a legalidade democrática, *Imprensa Popular*, 15 nov. 1955.

⁶³¹ Apoiando as Forças Democráticas defendemos nossas casas e direitos, *Imprensa Popular*, 16 nov. 1955

⁶³² Democracia, *Tribuna da Imprensa*, 16 nov. 1955.

⁶³³ A expedição punitiva, *Tribuna da Imprensa*, 17 nov. 1955.

éramos acusados de golpe, testemunhamos agora o golpe dado pelos acusadores”⁶³⁴. Mais adiante, ele criticou a pretensão de se buscar uma saída legal:

Se as Forças Armadas do Exército, que levaram o Presidente da República a deixar a sede do Governo no Palácio do Catete não permitem que ele volte ao exercício do cargo, então não há legalidade. Assim não há por que preservar a legalidade, nem dar novo substituto a quem foi deposto.⁶³⁵

O deputado Aduino Cardoso instou a Câmara dos Deputados a não se desonrar “com a hipocrisia das fórmulas jurídicas procuradas para acobertar movimentos de força”. Por sua vez, Arinos caracterizou a situação política do país como de absoluta ilegalidade. Segundo ele, tratava-se de “uma situação de fato, de um poder revolucionário, de um governo ditatorial”. O deputado afirmou que as Forças do Exército “ocuparam os postos estratégicos, interromperam comunicações, assenhoraram-se dos comandos e destruíram a Constituição da República, na parte que diz respeito ao funcionamento constitucional dos poderes”. Ele condenou, ainda, as “alegações mais ou menos jurídicas” que serviam de pretextos para o Congresso manter sua precária subsistência, mas que não passavam de uma tentativa inútil de disfarçar a situação com eufemismos. Dessa forma, Arinos se colocou como representante da oposição: “oposição ao poder civil instalado pela força, oposição ao poder militar que impôs um poder civil ilegal”.⁶³⁶

O Diretório Nacional da UDN lançou um Manifesto em que se opunha ao que chamava de golpe contra as instituições, ocorrido em 11 de novembro, e afirmava que o novo governo estava “assinalado pela rebeldia contra a autoridade legitimamente constituída no exercício normal da sua competência”.⁶³⁷ O Manifesto reforçava os vínculos da UDN com uma tradição democrática de respeito à legalidade constitucional e denunciava as tentativas de desautorizar política e moralmente a atuação do partido. O texto condenava as acusações apresentadas por aqueles que tinham se revelado “golpistas efetivos” contra os udenistas, que seriam no máximo “golpistas em potencial”.⁶³⁸

No mesmo sentido, Arinos defendeu a postura da UDN, alegando: “jamais pregamos qualquer solução que não fosse aquela que mais conviesse aos interesses da democracia no Brasil”. Questionado sobre a postura anterior do partido, respondeu: “os que tentam infringir as instituições constitucionais devem ser punidos (...) mas aqueles que atingem esse objetivo,

⁶³⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955, p. 8372.

⁶³⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 12 nov. 1955, p. 8374.

⁶³⁶ A situação do país segundo o Sr. Afonso Arinos, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955.

⁶³⁷ “Manifesto do Diretório Nacional da UDN. Insurge-se contra o govêrno constituído e queixa-se de que há uma conspiração contra o partido”, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955.

⁶³⁸ “Manifesto do Diretório Nacional da UDN. Insurge-se contra o govêrno constituído e queixa-se de que há uma conspiração contra o partido”, *Correio da Manhã*, 16 nov. 1955.

que praticam esses atos, que chegam à conclusão dessa deliberação devem ser aplaudidos?”. E lembrando as acusações de golpismo que a UDN recebia da imprensa, afirmou:

essa mesma imprensa, que considerava golpe a simples declaração de que íamos cumprir os dispositivos constitucionais, apelando para o Judiciário, é aquela que hoje considera legais tôdas as medidas que abriram de baixo a cima a túnica da Constituição, transformando-a num farrapo de pano imundo com que oferecemos ao estrangeiro as aparências de uma precária legalidade.

Os parlamentares da maioria desqualificaram a tentativa dos udenistas de se transformarem em paladinos da legalidade, lembrando o histórico de pregação golpista do partido, particularmente durante a crise de agosto de 1954.⁶³⁹ O *Correio da Manhã* também rechaçou a tentativa de inversão da bandeira da legalidade, dizendo que “As posições em termos de legalidade e golpe continuam as mesmas anteriores aos episódios de 10 a 11 de novembro”.⁶⁴⁰ Ou seja, golpe seria o plano de subverter o regime democrático, desrespeitando a soberania das urnas. A prova de que não tinha havido golpe nem usurpação do poder tinha sido a transferência imediata do poder a um governo civil.⁶⁴¹ O *Correio da Manhã* também criticou particularmente a “audácia de mentir” do deputado Afonso Arinos ao defender o “compromisso democrático” da UDN quando o partido tinha sido, no último ano, “foco de agitação, de desordem, de pregação do golpe”⁶⁴².

Uma análise da situação política feita pelo IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política) argumentava que a inversão dos lados da legalidade tinha sido possível por conta das contradições do governo Nereu Ramos, com destaque para a ausência de punição daqueles que tinham conspirado contra o regime.⁶⁴³ O texto, assinado pelo Secretário Geral do IBESP, Hélio Jaguaribe, refletia a posição do grupo formado por intelectuais identificados com o nacionalismo. Esses intelectuais tinham mantido uma posição crítica em relação às posturas conciliatórias do governo Vargas no campo político e do nacionalismo econômico. Já no contexto da crise novembro de 1955, eles criticaram a lógica de conciliação que permeou os atos praticados na esteira do afastamento de Carlos Luz e abriu espaço ao questionamento da sua legalidade.

⁶³⁹ “Arquivos implacáveis – previamente justificado pela UDN o 11 de novembro”, *Correio da Manhã*, 19 nov. 1955, p. 11.

⁶⁴⁰ “A Vitória da Legalidade”, *Correio da Manhã*, 12 nov. 1955.

⁶⁴¹ “Em legítima defesa”, *Correio da Manhã*, 15 nov. 1955.

⁶⁴² “Audácia de Mentir”, *Correio da Manhã*, 13 nov. 1955.

⁶⁴³ “Golpe e Antigolpe na presente situação brasileira”, *Correio da Manhã*, 20 nov. 1955. O documento foi publicado posteriormente no Volume 5 dos Cadernos do Nosso Tempo.

A posição do IBESP favorável à aplicação de punições contra os conspiradores não era isolada. A medida também foi defendida por deputados⁶⁴⁴, por órgãos da imprensa⁶⁴⁵ e pela própria Liga de Defesa da Legalidade.⁶⁴⁶ A apuração das responsabilidades daqueles que teriam participado da articulação golpista seria uma exigência da Constituição e das leis, que previam mecanismos de defesa do regime democrático contra tentativas de subversão. No entanto, ao descartar as punições, para evitar alternativas traumáticas, o governo mantinha um estado de indefinição que alimentava a própria crise. Diante disso, segundo o IBESP, a tática do golpismo era agravar as contradições em que se situavam o Congresso e o governo, “de sorte a tornar impossível a superação dos impasses dentro dos quadros da legalidade”. Uma possibilidade nesse sentido seria suscitar o “impasse constitucional do retorno do Sr. Café Filho”, o que provocaria uma nova crise.⁶⁴⁷

O prognóstico feito pelo IBESP se confirmou em grande medida. Até poucos dias antes, autoridades do governo garantiam que Café Filho poderia reassumir a função presidencial caso se restabelecesse.⁶⁴⁸ O próprio Nereu Ramos declarou que “o juiz do impedimento é o próprio presidente Café Filho. Cessado esse impedimento por ele alegado, ele que é o presidente constitucional, tem na Constituição o seu direito assegurado de volta ao exercício do cargo”⁶⁴⁹. No entanto, os indícios de um possível retorno de Café Filho à presidência causaram uma nova onda de inquietação no meio político e militar. Parlamentares e setores aliados da imprensa fizeram campanha contra a volta de Café ao poder, alegando que reinstalaria o clima de agitação e intranquilidade ou que permitiria a reativação dos planos golpistas.⁶⁵⁰ Chegou a ser sugerida a aprovação de impeachment contra Café Filho, mas a hipótese foi descartada em razão dos prazos para o seu processamento.⁶⁵¹ Também houve parlamentares que fizeram apelos pela renúncia de Café Filho a exemplo do deputado Último de Carvalho:

Cuide, S. Ex^a, o Sr. Presidente Café Filho, de sua saúde, já que não pode cuidar do Brasil e marque o término de sua vida pública com um alto gesto de patriotismo:

⁶⁴⁴ Além dos já citados, o deputado Loureiro Júnior também defendeu que cabia ao Parlamento começar “a punição dos que traíram o Brasil e pretenderam rasgar a Constituição”. Cf. Júnior, Loureiro. *O Golpe de Novembro e outros discursos*. São Paulo: Cupolo, 1957. p. 58.

⁶⁴⁵ Punição para os golpistas que tentaram traír o povo. *Imprensa Popular*, 12 nov. 1955. Cadeia para os bandidos e vis traidores golpistas. *Imprensa Popular*, 15 nov. 1955. Punição dos golpistas de acordo com a Constituição, *Imprensa Popular*, 16 nov. 1955.

⁶⁴⁶ Apoio maciço dos trabalhadores ao novo governo constituído, *Correio da Manhã*, 13 nov. 1955.

⁶⁴⁷ “Golpe e Antigolpe na presente situação brasileira”, *Correio da Manhã*, 20 nov. 1955.

⁶⁴⁸ “Não cogitou o governo de pedir o estado de sítio”, *Correio da Manhã*, 17 nov. 1955.

⁶⁴⁹ “Cumprir a Constituição e defender a democracia – o presidente Nereu Ramos fala a jornalistas estrangeiros – ‘O meu dever é assegurar a posse dos eleitos’”, *Correio da Manhã*, 18 nov. 1955. Café poderá voltar quando bem entender. *Tribuna da Imprensa*, 18 nov. 1955.

⁶⁵⁰ É uma farsa udeno-golpista o retorno de Café ao poder. *Última Hora*, 21 nov. 1955. Afastemos Café: o golpe não pode voltar no Catete. *Imprensa Popular*, 18 nov. 1955. “O inaceitável regresso”, *Correio da Manhã*, 18 nov. 1955. “Convite a viagem”, *Correio da Manhã*, 19 nov. 1955.

⁶⁵¹ “Cirilo e o impeachment”, *Correio da Manhã*, 20 nov. 1955.

renuncie o cargo que não pode exercer em toda a sua plenitude, dando assim definitiva paz ao povo brasileiro, que já decidiu que os golpistas não devem voltar, não podem voltar e não voltarão ao poder (*Muito bem; muito bem. Palmas.*).⁶⁵²

No entanto, nesse mesmo dia, foi convocada uma sessão extraordinária, para a qual estava pautado um debate sobre matéria orçamentária. Foi lido então o comunicado de Café Filho ao Presidente da Câmara, datado de 21 de novembro de 1955, informando a retomada das funções presidenciais:

Sr. Presidente

Tenho a honra de comunicar a vossa Excelência que acabo de dirigir ao Exmo. Sr. Dr. Nereu Ramos, Vice-Presidente do Senado Federal no exercício da Presidência da República, a seguinte comunicação: Tendo cessados os motivos de impedimento que me levaram a afastar-me do exercício da Presidência da República, tenho a honra de comunicar à Vossa Excelência que nesta data e a partir do momento em que lhe faço esta comunicação reassumo para os devidos efeitos, o exercício daquelas funções. Nesta oportunidade reitero-lhe os protestos de minha consideração e estima.

Uma nova movimentação de tropas do Exército cercou a residência de Café Filho e impediu que ele tomasse providências para reassumir o cargo.⁶⁵³ Segundo o presidente da Câmara em exercício, deputado Flores da Cunha, antes de chegar o comunicado de Café Filho, a Mesa tinha recebido outro documento, assinado por 127 deputados, que declarava a permanência do impedimento aprovado no dia 11 de novembro, para estendê-lo ao presidente Café Filho. O documento foi submetido à apreciação do Plenário:

A Câmara dos Deputados

CONSIDERANDO que, por deliberação tomada na Sessão da Câmara de 11 do corrente e na mesma data homologada pelo Senado, reconheceu o Congresso Nacional a existência do impedimento previsto no art. 79, § 1º, da Constituição Federal, e apontou a solução do chamamento ao exercício da Presidência da República do Vice-Presidente do Senado Federal;

CONSIDERANDO que, assim agindo, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em conseqüência, a tranqüilidade da Nação;

CONSIDERANDO que, tendo convocado ao exercício da suprema Magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

CONSIDERANDO que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado:

Resolve declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional.

Em linhas gerais, o texto afirmava que o pronunciamento do Congresso Nacional no dia 11 de novembro tinha reconhecido o impedimento, não só de Carlos Luz, mas também de Café

⁶⁵² *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, p. 8567.

⁶⁵³ Filho, Café. *Do Sindicato ao Catete* (...), 1966. p. 581.

Filho. Sendo assim, a cessação do impedimento só poderia ser resolvida pelo próprio Congresso. Destoando da argumentação que tinha justificado o impedimento “material” de Carlos Luz, o documento implicava os dois ex-presidentes na prática de atos contra o regime. Essa narrativa foi reforçada nas informações prestadas pelas Mesas do Congresso no âmbito do mandado de segurança impetrado por Café Filho, que foi acusado de participar de articulações para subverter as instituições e o processo democrático. Ainda segundo as informações, Café Filho teria transmitido o cargo apenas para ensejar um atentado contra o regime. Sua tentativa de voltar à presidência, pouco tempo depois de ter se afastado sob a alegação de estar acometido por moléstia grave, demonstrava sua “inquestionável vinculação à trama urgida e posta em começo de execução no dia 10 do corrente”⁶⁵⁴.

O caso de Café Filho envolveu uma tomada de posição mais firme e uma discussão jurídica mais aprofundada sobre a fundamentação do impedimento. Politicamente, a votação foi considerada partidária, ou seja, refletiu o alinhamento das forças políticas, e resultou na aprovação do impedimento com expressiva maioria: 179 votos favoráveis e 94 contrários. No entanto, mesmo no meio parlamentar, houve maior resistência à medida contra Café Filho. Alguns deputados e bancadas que haviam concordado com o impedimento de Carlos Luz declararam voto contrário ao impedimento de Café Filho. Isso porque, no caso de Carlos Luz, a situação de anormalidade e de emergência legitimava um discurso de salvação nacional e justificava a saída fora da legalidade estrita. Já o impedimento de Café Filho ocorria sob outras circunstâncias e representava, por isso, uma violação da Constituição.⁶⁵⁵ Ainda que não tenham alterado o resultado, esses posicionamentos indicam um desgaste do discurso da crise. Como é de se esperar, os atores políticos mostravam-se mais dispostos a acatar soluções que flexibilizavam a legalidade constitucional diante de momentos de convulsão e turbulência social e política, que inspiravam argumentos de necessidade. E esse cenário era, sem dúvida, mais convincente no dia 11 de novembro do que no dia 21.

O impedimento de Café Filho gerou uma controvérsia jurídica que foi debatida no Congresso e levada à apreciação do STF. A judicialização do caso repercutiu no meio político diante dos possíveis impasses que uma eventual decisão favorável poderia acarretar às relações entre os poderes. Com a perspectiva de Café Filho acionar o Poder Judiciário, cresceram as especulações sobre a possibilidade de o governo pedir ao Congresso Nacional a decretação de estado de sítio. A ideia contrariava declarações de porta-vozes do governo, que haviam dito,

⁶⁵⁴ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Informações, 24/11/1955, pp. 35-36.

⁶⁵⁵ Declaração de voto (Lourival de Almeida – PSP). *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP. Declaração de voto (PSB). *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP.

poucos dias antes, que não tinha sido cogitado pedido de decretação de estado de sítio.⁶⁵⁶ Inclusive, desde que se consolidou o afastamento de Carlos Luz, chefes políticos e militares declaravam que o país havia retornado à normalidade e vivia sob um clima de tranquilidade.

De maneira geral, muitos setores que tinham apoiado o movimento militar de 11 de novembro rechaçavam o recurso ao estado de sítio ou a outra medida de exceção. A crítica mais vigorosa contra a decretação de estado de sítio esteve nas páginas da *Imprensa Popular*. Desde os primeiros momentos da crise, o PCB se manifestava contra qualquer medida de exceção e defendia a manutenção das franquias constitucionais. O partido, que havia sido colocado na ilegalidade em 1947, mantinha o maior apreço pela legalidade democrática como garantia de condições mínimas de liberdade. A suspensão da Constituição abriria margem para práticas arbitrárias, como a repressão de protestos nas ruas e atentados contra a própria imprensa comunista.⁶⁵⁷ A posição do PCB expressava o receio da perda de controle sobre o uso dos poderes de emergência que, embora regulados pela Constituição de 1946, uma vez autorizados, poderiam se prestar a abusos e desvios de finalidade.

A Liga pela Defesa da Legalidade liderada por Sobral Pinto também lançou um manifesto em que se posicionava contra a utilização de qualquer medida de exceção:

A necessidade de se apurar a responsabilidade dos conspiradores e de evitar-se a rearticulação em novas bases do golpe abortado, são tarefas que o governo pode desempenhar sem recorrer a meios de exceção, porque encontra na Constituição e nas leis em vigor os instrumentos apropriados.⁶⁵⁸

A despeito da ampla reprovação à medida, no mesmo dia em que Café Filho ingressou com as ações constitucionais, o governo de Nereu Ramos enviou ao Congresso o projeto de lei prevendo a decretação de estado de sítio, que foi aprovado no dia 25 de novembro. Diversos deputados, como Adauto Lúcio Cardoso e Aliomar Baleeiro, denunciaram que a aprovação do estado de sítio visava impedir a concessão do mandado de segurança de Café Filho pelo STF.⁶⁵⁹ Isso porque, seguindo autorização constitucional⁶⁶⁰, a Lei nº 2.654, que regulou o estado de sítio, suspendeu diversos direitos individuais, inclusive o habeas corpus e o mandado de

⁶⁵⁶ “Não cogitou o governo de pedir o estado de sítio”, *Correio da Manhã*, 17 nov. 1955.

⁶⁵⁷ Nada de estado de sítio, nem de medidas de exceção, *Imprensa Popular*, 16 nov. 1955. Punir os cabeças do golpe e garantir os direitos do povo, *Imprensa Popular*, 23 nov. 1955. Pela punição dos golpistas mas contra estado de sítio, *Imprensa Popular*, 24 nov. 1955.

⁶⁵⁸ Punir os conspiradores sem recorrer a meios de exceção, *Imprensa Popular*, 15 nov. 1955.

⁶⁵⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 23 nov. 1955_SUP.

⁶⁶⁰ Segundo o artigo 207 da Constituição de 1946: “**A lei que decretar o estado de sítio**, no caso de guerra externa ou no de comoção intestina grave com o caráter de guerra civil estabelecerá as normas a que deverá obedecer a sua execução e **indicará as garantias constitucionais que continuarão em vigor**. (...)” (grifos acrescentados).

segurança, que estavam garantidos respectivamente no artigo 141, § 23 e § 24 da Constituição de 1946.⁶⁶¹ Assim estabelecia o artigo 2º da Lei do sítio:

Art. 2º Continuam em vigor as garantias asseguradas pela Constituição Federal, com exceção das previstas nos §§ 5º, 6º, 11, 15, 20, 21, 22, **23 e 24 do art. 141**, e no art. 142, que ficam suspensas durante o estado de sítio, sendo que as dos §§ 20, 21 e 22 do art. 141 subsistem em relação aos indicados de crimes comuns.

Parágrafo único. **A suspensão do habeas-corpus restringe-se aos atos praticados por autoridades federais, e a do mandado de segurança aos emanados do Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Congresso Nacional e do Executor do estado de sítio.** (grifos acrescentados)

O estado de sítio foi aprovado na Câmara dos Deputados por 178 votos contra 91. A *Tribuna da Imprensa*, que havia sempre flertado com instrumentos de exceção, condenou o estado de sítio como medida desnecessária e que sepultava o regime democrático. Segundo o jornal, seria o pior dos sítios que já tinha vigorado no país e o que mais se aproximaria de uma pura tirania.⁶⁶² O jornal *Última Hora* foi o único entre os jornais consultados que de fato prestou apoio à decretação do estado de sítio, considerando que havia inclusive “expectativa simpática da população”.⁶⁶³ Segundo o jornal, a medida de exceção contava com respaldo legal e atendia ao objetivo de combater a desordem e a subversão, devendo apenas ser empregada com moderação.⁶⁶⁴

Na prática, o estado de sítio teve pouca aplicação e não demonstrou resultados no sentido de desbaratar focos de subversão ou de punir responsáveis. Praticamente a única medida que teve repercussão e recebeu fortes críticas foi a imposição de censura a discursos parlamentares e à imprensa. Mas além dela, difundiu-se a imagem de um estado de sítio aplicado com “brandura” e moderação, sem os níveis de violência e de arbítrio que faziam parte do seu histórico no Brasil.⁶⁶⁵ Esse emprego amornado e constrangido colocou em questão a efetiva utilidade da medida excepcional. Apesar disso e mesmo sob crescente resistência, o estado de sítio foi prorrogado até o mês de fevereiro de 1956 e só deixou de vigorar depois de constituído o governo de Juscelino e João Goulart.

⁶⁶¹ Art. 141, § 23 - Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares, não cabe o habeas corpus;

Art. 141, §24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por habeas corpus, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

⁶⁶² Já está pronta a cova para sepultar o regime, *Tribuna da Imprensa*, 24 nov. 1955. O sítio desnecessário, *Tribuna da Imprensa*, 25 nov. 1955.

⁶⁶³ Agir com moderação, mas punindo os mazorqueiros. *Última Hora*, 25 nov. 1955. Estado de sítio é apenas contra a desordem e a subversão no país. *Última Hora*, 25 nov. 1955. O sentido atual do estado de sítio, *Última Hora*, 26 nov. 1955.

⁶⁶⁴ Arma-se o poder legal para defesa do Estado. *Última Hora*, 23 nov. 1955. Estado de sítio contra a pregação da desordem e a subversão no país. *Última Hora*, 25 nov. 1955.

⁶⁶⁵ Tarefas do Congresso, *Correio da Manhã*, 27 dez. 1955. All Right. A originalidade do sítio. *Correio da Manhã*, 17 fev. 1956.

Essas disputas em torno da legalidade permitem refletir sobre a extensão dos vínculos constitucionais em contextos de crise.⁶⁶⁶ Como afirma Gilberto Bercovici, situações de crise contêm elementos imprevisíveis que não podem ser inteiramente controlados pelo direito. Como consequência, o respaldo para os atos praticados em reação à crise não é medido apenas por critérios jurídicos, mas também pelo apoio político e popular.⁶⁶⁷ O papel da Constituição também é desafiado e não se explica apenas pela chave do respeito ou não às regras constitucionais. Isso porque as medidas adotadas podem não ser puramente extra-constitucionais e nem plenamente reguladas e autorizadas pela Constituição.⁶⁶⁸

A crise de novembro de 1955 demonstra essa negociação de constitucionalidade como mecanismo para estabilizar os conflitos políticos sem recurso às medidas de exceção previstas na Constituição de 1946 e sem ruptura da ordem jurídica e das instituições. Como não houve puramente manifestação de um poder extralegal das Forças Armadas, o Poder Legislativo participou da solução da crise por meio da aprovação dos impedimentos presidenciais, que substituíram o impeachment como instrumento de controle político do Congresso sobre o chefe do Executivo. Diante disso, cabe notar como essa figura do impedimento foi justificada e questionada pelos atores políticos e jurídicos.

3.2.2. Os impedimentos presidenciais e a legitimação do Congresso

O debate do caso Café Filho aprofundou a discussão jurídica sobre a fórmula do impedimento presidencial. Diferente do contexto em que se deu o afastamento de Carlos Luz, no qual a pressão dos acontecimentos teve um papel decisivo, o impedimento de Café Filho exigiu uma justificação jurídica mais elaborada, tanto por conta do embate travado dentro do Poder Legislativo, como em razão do questionamento judicial da medida perante o STF.

Além da discussão legislativa e das manifestações das partes no processo judicial, as considerações sobre o impedimento presidencial foram objeto de um estudo realizado por

⁶⁶⁶ A esse respeito, ver: Ackerman, Bruce. *The decline and fall of the American Republic* – the Tanner Lectures on Human Values. Cambridge, MA and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010. Gross, Oren; Aolaín, Fionnuala Ní. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006. Posner, Richard A. *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2006.

⁶⁶⁷ Bercovici, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2a edição. São Paulo: Quartier Latin, 2013. p. 40.

⁶⁶⁸ Finn, John E. *Constitutions in Crisis – Political Violence and the Rule of Law*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1991.

Afonso Arinos⁶⁶⁹ e de um artigo publicado por João de Oliveira Filho na revista *Arquivo Judiciário*.⁶⁷⁰ A partir desse conjunto de fontes buscamos compreender as disputas que foram travadas em torno do impedimento presidencial como saída da crise de novembro de 1955, diante da separação de poderes e dos mecanismos de resolução de conflitos entre Executivo e Legislativo no sistema presidencial.

De acordo com a doutrina constitucional do período, expressa por Pontes de Miranda, o impedimento do Presidente da República, “é qualquer obstáculo (...) ao exercício do cargo”, excluídas as hipóteses de perda dos direitos políticos listadas no art. 135, § 2º, da Constituição de 1946.⁶⁷¹ No mesmo sentido explicou Oliveira Filho que o impedimento correspondia à impossibilidade de uma pessoa cumprir com os deveres do cargo, por motivo de doença ou outra causa, seja voluntária (por deliberação do próprio ocupante) ou involuntária (por fator externo ou causa de natureza coativa). O impedimento envolveria, portanto, hipóteses de vacância do cargo, como no caso de renúncia ou de ausência do território nacional, e de falta pessoal, quando ocorre destituição por crime de responsabilidade.⁶⁷²

Dentro da sistemática constitucional de 1946, o impedimento incluía hipóteses de licença ou de suspensão do cargo, sendo que a suspensão poderia decorrer da procedência de uma acusação por crime (art. 88, parágrafo único) ou de incapacidade civil absoluta (art. 135, §1º, I).⁶⁷³ O caso de Café Filho não se inseria em nenhuma dessas hipóteses que tinham previsão expressa na Constituição de 1946. Afastado por deliberação própria, por motivo de doença, Café Filho foi impedido pelo Congresso Nacional de retornar ao exercício das funções presidenciais por razões de ordem pública.

O documento transcrito anteriormente, levado à deliberação do Plenário da Câmara, afirmava que o impedimento votado no dia 11 de novembro tinha se aplicado tanto a Carlos Luz como a Café Filho, em razão do envolvimento dos dois com os graves acontecimentos que tinham ameaçado a sobrevivência do regime. Diante desses fatos, a declaração de impedimento se apoiava em um argumento de soberania do Congresso Nacional, que teria exercido “o Poder Político, que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos”. O exercício desse poder soberano se enquadrava dentro da atribuição do Poder Legislativo de

⁶⁶⁹ Franco, Afonso Arinos de Mello. [1955]. Impedimento constitucional do presidente da República. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

⁶⁷⁰ Oliveira Filho, João de. Impedimento do Presidente da República e o princípio da separação dos poderes. *Arquivo Judiciário*, Volume CXVI, outubro, novembro e dezembro de 1955.

⁶⁷¹ Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4ª edição. Tomo VI. Rio de Janeiro: Editor Borsi, 1963. p. 73.

⁶⁷² Oliveira Filho, João de. Impedimento do Presidente da República (...), 1955.

⁶⁷³ Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4ª edição. Tomo VI. Rio de Janeiro: Editor Borsi, 1963. p. 74.

decidir sobre as situações de impedimento do Presidente da República, referidas pelo artigo 79, § 1º da Constituição, que previa:

Art 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

§ 1º - Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

No discurso como líder da maioria, o deputado Vieira de Melo defendeu que cabia ao Congresso Nacional decidir sobre a conveniência ou não do retorno de Café Filho à Presidência. Embora a Constituição fosse omissa, inclusive porque não poderia enumerar taxativamente todas as hipóteses de impedimento, o deputado sustentou a competência do Congresso Nacional para fazer essa apreciação, uma vez que os impedimentos constitucionais eram matéria inserida em sua jurisdição. No caso do impedimento de Café Filho, o Congresso tinha exercido um ato de soberania, compreendido nos seus poderes políticos, que atendia à necessidade de manter o regime, ainda que por meio de fórmulas “menos perfeitas”, até o retorno completo à normalidade, que só aconteceria com a posse dos eleitos:

Até lá nosso papel é disciplinar os acontecimentos dentro de um critério de conveniência nacional. O que não devemos aqui é permitir que, ao invés dessa construção, digamos, menos perfeita, se estabeleça aquilo que o povo brasileiro não deseja, a intranquilidade, o caos, a desordem, porque, afinal de contas, seria para isso que haveríamos de marchar.⁶⁷⁴

A tese defendida era de que o impedimento de Café Filho só poderia cessar por decisão do Congresso Nacional. Nas informações prestadas ao STF no âmbito do mandado de segurança impetrado por Café Filho, as Mesas da Câmara e do Senado argumentaram que essa competência do Poder Legislativo se baseava na doutrina dos poderes implícitos. Ou seja, embora não estivesse expressamente prevista, a prerrogativa do Congresso de decidir sobre o impedimento poderia ser deduzida das normas de competência contidas no texto constitucional. Dessa forma, afirmavam que o Congresso Nacional “além de ter agido patrioticamente, usou de poderes inerentes ao Legislativo, fazendo-o em termos constitucionais e em defesa da Constituição”⁶⁷⁵.

A doutrina dos poderes implícitos tinha sido desenvolvida nos Estados Unidos com o objetivo de justificar a expansão de competências da União em relação aos Estados, bem como a competência do Congresso para legislar sobre matéria social e econômica. Como visto no capítulo anterior, em texto publicado no período do governo Vargas, Osvaldo Trigueiro

⁶⁷⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov.1955, SUP.

⁶⁷⁵ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Informações, 24/11/1955.

considerou que não seria adequado invocar a doutrina para ampliar os poderes presidenciais no Brasil. Afastando-se do uso nos Estados Unidos e da hipótese considerada por Trigueiro, a doutrina dos poderes implícitos foi utilizada no contexto da crise de novembro de 1955 para alargar os poderes exercidos pelo Legislativo em relação ao presidente.

Segundo as informações prestadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, a interpretação extensiva da competência do Congresso no caso se justificava para evitar a alternativa mais grave e traumática de se declarar estado de necessidade, hipótese em que haveria a negação da própria Constituição. Não se poderia permitir que o cumprimento da Constituição levasse à destruição do próprio regime democrático. Em outras palavras, diante de situações de emergência, a Constituição não poderia funcionar como um “pacto suicida”, segundo expressão atribuída ao juiz Robert Jackson.⁶⁷⁶ Vale registrar o longo trecho em que os representantes do Poder Legislativo refletem sobre o papel da Constituição em momentos de crise:

Lugar comum na doutrina é o de que a Constituição tem normas expressas, mas tem também uma missão dinâmica a cumprir, a de atender a todas as emergências, aos estados de crise constitucional, eis que a nacionalidade não pode ficar à mercê de um “não há solução constitucional”, que poderá implicar na própria dissolução da ordem pública, do Estado de Direito, da estrutura jurídica, do regime democrático. Certo, nem sempre os textos são expressos na previsão dos acontecimentos; mas sobrevivendo a crise, o momento de agir pronto por não comportar o momento espera, o intérprete encontrará, implícitos, no texto os meios com que poderá e deverá enfrentar o problema que se oferece com caráter de urgência. É que a Constituição não é e não pode ser um instrumento de destruição ou de aniquilamento da vida democrática, senão que de resguardo, de preservação, de segurança da sobrevivência do regime. Imposto pelos fatos o desenvolvimento dinâmica da Constituição, para suprir o vazio do seu texto, ou se faz apelo ao estado de necessidade, com negação da própria Constituição, o que se quer evitar a todo custo, ou então se faz um apelo a uma interpretação extensiva das normas de competência (...) ou como dizem os americanos, a uma “loose construction” dos “implied powers”, “resulting powers” e “inherent sovereign powers”.⁶⁷⁷

Essa ideia de flexibilização da legalidade constitucional se aproxima do discurso dos bacharéis udenistas em agosto de 1954, quando também defendiam uma via interpretativa para sair da crise sem romper com a Constituição. No mesmo sentido o deputado Vieira de Melo argumentou que “a Constituição não é uma construção para conduzir o País ao caos e à desordem”⁶⁷⁸. Segundo ele, a solução do caso Café Filho deveria se guiar pela finalidade superior da ordem e da legalidade, para impedir que o país caísse em uma situação calamitosa, de desordem e de arbítrio.

⁶⁷⁶ Posner, Richard A. *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. Oxford and Ney York: Oxford University Press, 2006.

⁶⁷⁷ “O Mandado de Segurança impetrado pelo Sr. Café Filho – informações prestadas pelas Mesas da Câmara e do Senado ao Supremo Tribunal Federal”, *Correio da Manhã*, 29 nov. 1955.

⁶⁷⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov.1955, SUP.

Dentro dessa construção interpretativa, defendia-se que o poder do Congresso de reconhecer impedimentos presidenciais era mais amplo do que o poder de decretação do impeachment. Como afirmou Vieira de Melo, o impeachment seria apenas uma hipótese (espécie), da qual o impedimento seria a regra (gênero). A “incompatibilidade moral” do presidente, embora não fosse causa de impeachment, legitimava uma declaração de impedimento pelo Poder Legislativo. Seria o caso de um presidente “envolto em posição moral imprópria, que o ponha em estado de incompatibilidade com o alto cargo”⁶⁷⁹. Esse entendimento foi endossado nas informações prestadas pelas Mesas, que destacaram a largueza das causas de impedimento previstas no ordenamento jurídico de outros países.⁶⁸⁰ A oposição notaria, no entanto, que os países citados eram parlamentaristas.

A atribuição de uma ampla margem de discricionariedade ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a permanência do presidente no cargo foi questionada diante do sistema de distribuição de competências adotado pela Constituição de 1946. O deputado Aduino Lúcio Cardoso afirmou que bastava “uma citação, uma só do mais conhecido, do mais vulgar dos constitucionalistas brasileiros para demonstrar a falsidade, a vergonha daquilo que se vai perpetrar”⁶⁸¹. O constitucionalista citado foi Pontes de Miranda, que afirmava, nos seus “Comentários à Constituição”, que impedimentos que implicassem a substituição no cargo não podiam ser criados por lei ordinária, sob pena de ofensa ao princípio de independência dos poderes, que prevê a distribuição de competências segundo regras constitucionais, que são, portanto, rígidas.⁶⁸²

Como consequência, as resoluções que decretaram o impedimento de Café Filho seriam inconstitucionais. Esta foi a tese defendida na petição inicial do mandado de segurança impetrado pelo vice-presidente. Segundo o pedido, as resoluções equivaliam a uma emenda à Constituição, uma vez que tinham inserido regra não prevista no texto constitucional, para permitir a destituição do presidente das suas funções. A petição também argumentava que, em regra, cabia ao próprio presidente reconhecer e declarar seu impedimento. A simples declaração feita por Café Filho quando informou que reassumia as funções presidenciais era suficiente para garantir seu retorno ao cargo. Mesmo se estivesse em questão algum motivo de incapacidade absoluta ou de impossibilidade de manifestação do presidente incapacitado, exigia-se a consulta e o respaldo de outros órgãos. Em nenhum caso se admitia que as Casas Legislativas tivessem

⁶⁷⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP.

⁶⁸⁰ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Informações, 24/11/1955.

⁶⁸¹ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP.

⁶⁸² Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4ª edição. Tomo VI. Rio de Janeiro: Editor Borsi, 1963. p. 74-75.

autonomia para declarar um presidente impedido, fora dos processos e hipóteses legais. A defesa de Café Filho acusava o Congresso de abuso de poder ao impedir o exercício das funções pelo presidente e impedir o Poder Executivo de funcionar de acordo com a Constituição.

No estudo que elaborou sobre a questão do impedimento presidencial, que foi apresentado em discurso na Câmara no dia 13 de dezembro, Afonso Arinos alegou que o impedimento de Café Filho representava um uso do direito para encobrir uma prática arbitrária.⁶⁸³ Também argumentou que, em um sistema de governo presidencialista com Constituição rígida, os poderes são limitados e enumerados. Desse modo, o exercício de poderes implícitos se subordinava às limitações constitucionais e deveria obrigatoriamente decorrer de um poder expresso, necessário e útil ao seu exercício. Por isso não se poderia, sob o pretexto de exercer poderes implícitos, criar novas competências, nem invadir atribuições de outros poderes.

Além disso, para Arinos, o caso encontrava solução expressa no texto constitucional e não comportava desvios criativos do intérprete. Foi nessa linha que ele questionou o líder da maioria no debate legislativo sobre o impedimento:

em que mistérios da Constituição encontrou S. Exa. competência expressa ou implícita deste órgão do poder, para que, dizia eu, abandonando aquele mecanismo, aquele instrumento que a Constituição lhe outorga e lhe oferece como solução para situações que defrontamos, enveredar por ínvios e enigmáticos caminhos, encontrar inéditas e surpreendentes soluções, construir uma espécie de mágica, através da qual se arquiteta, se monta e se oferece à história deste país uma solução completamente ignorada, completamente desconhecida da tradição jurídica das nossas instituições presidencialistas, a fim de resolver, Sr. Presidente, uma questão que encontrava guarita e solução nos termos expressos dessa mesma Constituição.⁶⁸⁴

A solução prevista na Constituição era o impeachment, dotado de forma processual própria e regulado por lei ordinária. O caráter formalmente judicial da destituição política do presidente pelo impeachment se justificava para garantir a estabilidade política e proteger o cargo do presidente das paixões partidárias. O sistema presidencial não seria compatível com a atribuição de competência discricionária ao Congresso de remover do cargo o Chefe do Executivo em caso de conflitos entre os poderes. Inclusive porque a “força de equilíbrio” no sistema presidencial não residia no Poder Legislativo, como ocorria no sistema parlamentar, mas sim no Poder Judiciário, responsável por resolver as situações de conflitos agudos segundo o crivo da Constituição.

⁶⁸³ Franco, Afonso Arinos de Mello. [1955]. Impedimento constitucional do presidente da República. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

⁶⁸⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP.

No mesmo sentido, o autor João de Oliveira Filho concluiu que os impedimentos de Carlos Luz e de Café Filho tinham afrontado o princípio da separação dos poderes porque constituíram uma interferência indevida do Poder Legislativo sobre o Executivo. Segundo ele, “Em termos do Presidencialismo, foi um ‘impeachment’ ‘brevi manu’ ou abreviado, em termos do Parlamentarismo, derrubada do Governo, em termos da realidade, deposição do Presidente da República pelo Congresso Nacional”⁶⁸⁵. Esse resultado reforçava o diagnóstico de crise do sistema de governo, como afirmou o deputado Daniel Faraco. Para ele, a situação demonstrava, mais uma vez, “que o regime presidencial não dispõe de remédio eficaz para crises de envergadura”. Na prática, a maioria estava propondo uma “solução parlamentarista para uma crise presidencialista”. Assim, concluiu o deputado: “No parlamentarismo, tal solução seria lógica e tranquila, no presidencialismo não o é”⁶⁸⁶.

O teste final do presidencialismo viria com a atuação do STF no caso Café Filho. Se no sistema presidencial, diferente do parlamentarismo, a força de equilíbrio devia ser exercida pelo Poder Judiciário, voltava-se a atenção para o papel que o STF teria diante da crise entre os poderes.

3.2.3. O papel do STF na crise

Existem poucas análises que discutem a atuação e a jurisprudência do STF durante o regime constitucional de 1946 a 1964. Entre elas, predominam leituras gerais sobre a história do tribunal e compilações com os “grandes julgados”.⁶⁸⁷ Ao cotejar esses casos de destaque com a história política do período, um primeiro dado a considerar é que, em regra, nos momentos críticos de crises ou de conflitos, o STF não foi um ator central ou de grande relevância. Os desfechos das crises de 1954 e de 1961, por exemplo, não contaram com uma intervenção decisiva do tribunal. Já na crise de 1955, com a judicialização do caso de Café Filho, o STF, que não tinha o protagonismo que assumiu nas últimas décadas, foi colocado no centro dos acontecimentos políticos.

Para compreender as expectativas em torno do julgamento, vale a pena destacar algumas decisões do STF no período que guardavam pertinência com a matéria e que demonstraram

⁶⁸⁵ Oliveira Filho, João de. Impedimento do Presidente da República e o princípio da separação dos poderes. *Arquivo Judiciário*, Volume CXVI, outubro, novembro e dezembro de 1955. p. 17.

⁶⁸⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 22 nov. 1955, SUP.

⁶⁸⁷ Rodrigues, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*, vol. 4, tomo I. 1930-1963. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Costa, Edgard. *Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964-1967. Costa, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2007.

uma tendência mais interventiva do tribunal. Um primeiro conjunto de julgados que merece destaque é o que compõe a jurisprudência do STF relacionada ao controle de constitucionalidade de constituições estaduais. Aplicando o princípio da simetria, em diversas ocasiões o STF considerou inconstitucionais dispositivos de constituições estaduais que discrepavam do modelo político nacional fixado pela Constituição de 1946. Particularmente, foram anuladas normas estaduais que se desviavam da organização dos poderes sob o sistema presidencialista e adotavam arranjos parlamentaristas. O julgamento desses casos teve grande repercussão porque se relacionava com o grau de autonomia e de descentralização que seria admitido dentro do sistema de 1946. O STF chegou a ser advertido pelo então advogado da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, João Mangabeira, que afirmou que a ação proposta buscava favorecer poderosos.⁶⁸⁸ Mangabeira se referia aos interesses de manutenção do controle e do domínio do poder central. Não obstante, o STF manteve a obrigatoriedade de observância do modelo federal nas linhas gerais prescritas pela Constituição.

O tribunal também revelou uma disposição mais interventiva nos casos relacionados à regulação do impeachment no âmbito estadual. Como visto no capítulo anterior, as decisões do STF que apreciaram normas estaduais sobre os processos de responsabilização política foram no sentido de assegurar o respeito a garantias processuais e a direitos de defesa e de não permitir que o impeachment se tornasse um instrumento de preponderância do Legislativo sobre o Executivo.⁶⁸⁹ Nesses julgamentos, o STF aplicou a Constituição de 1946 como o parâmetro para a resolução dos conflitos federativos.

Por fim, vale destacar a posição do STF em relação à chamada doutrina das questões políticas, concebida para vedar a interferência judicial em assuntos políticos que cabiam ao juízo de conveniência e de oportunidade dos poderes eleitos. A doutrina foi invocada pelas Mesas da Câmara e do Senado com o objetivo de afastar a atuação do tribunal no caso Café Filho. Desde a Primeira República, o STF foi provocado a se posicionar sobre os limites da interferência judicial diante da esfera de atuação política dos demais poderes. Em diversos pedidos relacionados a violações de direitos em períodos de estado de sítio, o tribunal se absteve de julgar sob a escusa de não se imiscuir em assuntos políticos. Por outro lado, houve casos em que acolheu o entendimento de que a doutrina das questões políticas não poderia deixar desamparadas as liberdades individuais.⁶⁹⁰

⁶⁸⁸ Rodrigues, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*, vol. 4, (...), 2002.

⁶⁸⁹ A respeito das representações nº 96 e 97 e o caso Muniz Falcão, ver o item “2.2.1. O impeachment no sistema presidencial”.

⁶⁹⁰ Teixeira, José Elares Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

A doutrina das questões políticas ganhou status constitucional na ordem jurídica de 1934. O artigo 68 da Constituição de 1934 dispunha que “É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas”. A Carta de 1937 repetia o mesmo dispositivo no seu artigo 94. Não obstante, com a queda do Estado Novo, a Constituição de 1946 reagiu a esse cenário de debilidade do Poder Judiciário. Além de excluir a norma que vedava a atuação judicial em questões políticas, a Constituição de 1946 trouxe, pela primeira vez, a garantia de inafastabilidade do controle jurisdicional. O artigo 141, § 4º, previa que “A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

Em 1953, o STF julgou o caso paradigmático do mandado de segurança impetrado contra resolução da Câmara que determinava a publicação do chamado Inquérito do Banco do Brasil.⁶⁹¹ Nesse julgamento, o tribunal afastou a doutrina das questões políticas e aplicou a garantia da inafastabilidade da jurisdição. Assim, firmou o entendimento de que cabe ao Poder Judiciário examinar os pressupostos constitucionais e legais dos atos dos poderes Legislativo e Executivo, ou seja, verificar se foram praticados dentro da competência de cada órgão, se violaram a Constituição ou direitos individuais. Segundo afirmou o relator ministro Luiz Gallotti, a garantia do controle judicial era uma decorrência do papel do Poder Judiciário e da supremacia da Constituição.

Tendo em vista esse contexto sobre os posicionamentos e a atuação do STF no período, passamos à análise do caso Café Filho. No dia 22 de novembro, como já narrado, Café Filho impetrou duas ações constitucionais perante o STF, por meio do seu advogado Jorge Dyott Fontenelle. A primeira era um pedido de habeas corpus que alegava que Café Filho estava sob coação militar, uma vez que a sua residência estava cercada por tropas militares que impediam a locomoção do paciente.⁶⁹² A segunda era um mandado de segurança que defendia o direito de Café Filho reassumir as funções presidenciais, em razão da inconstitucionalidade do impedimento contra ele declarado pelas Casas Legislativas.⁶⁹³

⁶⁹¹ STF, Mandado de Segurança n. 1959, Relator(a): Min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 23/01/1953, DJ 13-08-1953.

“Mandado de Segurança requerido pelo Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro. Desde que se recorre ao judiciário, alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se esse direito existe e foi lesado. Eximir-se com a escusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe, “máxime” após ter ela inscrito entre as garantias fundamentais, como nenhuma outra antes fizera, o princípio de que nem a lei poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4º). (...)”

⁶⁹² Arquivo STF, HC 33908, Petição Inicial, 22/11/1955.

⁶⁹³ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Petição Inicial, 22/11/1955.

Segundo registro da memória institucional do STF, o caso Café Filho é considerado um julgamento histórico.⁶⁹⁴ Em razão da relevância e da sensibilidade política do tema, o tribunal foi pressionado pelo Poder Legislativo e por setores sociais a se posicionar diante dos eventos de novembro de 1955. Em discurso no dia 22 novembro, o líder da maioria Vieira de Melo expressava confiança na decisão do STF que, enquanto “órgão de equilíbrio da situação política nacional”, não negaria ao Parlamento “o poder de disciplinar uma situação de fato criada no País”⁶⁹⁵. Já o deputado Aliomar Baleeiro opinou que, se mostrassem independência, os juízes concederiam o mandado de segurança.⁶⁹⁶ Por sua vez, o deputado Rogê Ferreira afirmou que não acreditava no mandado de segurança “porque sei que o Supremo Tribunal Federal é o órgão mais político da Nação Brasileira”⁶⁹⁷.

A relevância e a repercussão do julgamento não passaram despercebidas aos ministros. Na análise do habeas corpus, o ministro Ribeiro da Costa afirmou que “as questões de ordem jurídica são as mais graves, apresentadas a este Tribunal”.⁶⁹⁸ Por sua vez, em seu voto no mandado de segurança, o ministro Orosimbo Nonato fez notar os impactos da projeção pública do caso dentro do Tribunal, ao mesmo tempo em que recomendava uma atuação isenta diante da agitação das opiniões e paixões inflamadas:

intensa expectativa, exacerbada em comentários, publicações e notícias, armou-se em torno do julgamento deste mandado de segurança. A atmosfera do Tribunal transformou-se. Em vez da serenidade, da moderação, da discrição característica dos nossos julgamentos, o que se sente é um ambiente de quase procela, sonoro e eletrizado, próprio dos Parlamentos em seus dias de agitação e tumulto, e em que a espuma das paixões lhe invade os cancelos e o recinto, ao calor das opiniões e das contraditas exaltadas. (...) E posto se trata de um julgamento histórico sobre fato, ao parecer, sem precedentes em nossa vida política, não há razão para que a calidez da atmosfera em que percutem os debates sobre os acontecimentos que inspiraram o pedido deste mandado inspire o nosso julgamento (...).⁶⁹⁹

Vale registrar que a maioria dos ministros do STF era formada por juízes de carreira, com pouca ou nenhuma atuação política ou vínculos partidários. Entre os que participaram da votação do caso, apenas Orosimbo Nonato tinha sido nomeado ministro do STF antes da

⁶⁹⁴ O caso está elencado entre os julgamentos históricos do STF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFPaginaPrincipall>.

⁶⁹⁵ *Diário do Congresso Nacional*, 23 nov. 1955_SUP.

⁶⁹⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 23 nov. 1955_SUP.

⁶⁹⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 23 nov. 1955_SUP.

⁶⁹⁸ O ministro destacava que era confrontado a examinar “a legalidade do Poder Executivo, ora constituído; a legitimidade do ato do Poder Legislativo que pôs de margem o Presidente da República (...)”. E continuava: “terei de examinar, em face da Constituição, se esses fatos com ela se coadunam”. Cf. Arquivo STF, HC 33908, Voto Ministro Ribeiro da Costa, 28/11/1955.

⁶⁹⁹ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Orosimbo Nonato, 14/12/1955.

democratização em 1945.⁷⁰⁰ Alguns ministros tinham ocupado outros cargos jurídicos e atuado na elaboração ou em comissões revisoras de projetos de leis e códigos. Mas em regra, não eram figuras públicas conhecidas e nem tinham participação destacada nos debates políticos.

No dia 7 de dezembro, o pedido de habeas corpus foi colocado em pauta. O voto do relator ministro Afrânio da Costa considerou o pedido prejudicado⁷⁰¹ diante das informações prestadas por Nereu Ramos, no exercício da presidência da República, que afirmou que as tropas militares tinham sido recolhidas e não havia limitação à liberdade de locomoção do paciente.⁷⁰² Na sequência, no entanto, o tribunal acolheu, por maioria, o pedido do ministro Ribeiro da Costa para adiar o julgamento do habeas corpus até a decisão do mandado de segurança, em razão da proximidade entre as questões analisadas nas duas ações.⁷⁰³ O julgamento ocorreu, finalmente, no dia 21 de dezembro⁷⁰⁴, prevalecendo o entendimento do relator para julgar prejudicado o habeas corpus.⁷⁰⁵

O objeto do mandado de segurança era mais amplo e trazia a pretensão de Café Filho de retornar ao cargo de Presidente da República, sob o argumento de inconstitucionalidade das resoluções da Câmara e do Senado que aprovaram o seu impedimento. O julgamento, realizado no dia 14 de dezembro, não decidiu sobre o mérito do pedido.⁷⁰⁶ Por maioria de votos, o mandado de segurança foi suspenso em razão da vigência do estado de sítio que suspendia garantias constitucionais, entre as quais o mandado de segurança. Uma vez que o estado de sítio

⁷⁰⁰ O procedimento de escolha e requisitos para nomeação dos ministros do STF eram basicamente os mesmos previstos na Constituição de 1988. Segundo o artigo 99 da Constituição de 1946, os ministros do STF eram nomeados pelo presidente da República depois de aprovação da escolha pelo Senado. Os ministros nomeados deveriam atender aos requisitos: ser brasileiro, com mais de 35 anos, “de notável saber jurídico e reputação ilibada”.

⁷⁰¹ Arquivo STF, HC 33908, Voto Ministro Afrânio da Costa, 28/11/1955.

⁷⁰² Arquivo STF, HC 33908, Informações, 24/11/1955.

⁷⁰³ Arquivo STF, HC 33908, Voto Ministro Afrânio da Costa, 21/12/1955.

⁷⁰⁴ Em questão de ordem levantada, 4 ministros tinham votado pela suspensão do julgamento (tendo em vista a suspensão do julgamento do mandado de segurança), e 4 pelo julgamento imediato. O voto-desempate do ministro presidente José Linhares foi pelo julgamento imediato.

⁷⁰⁵ Além do relator, julgaram prejudicado o pedido os ministros Hahnemann Guimarães e Edgard Costa. Os ministros Nelson Hungria e Mário Guimarães não conheceram do pedido, enquanto os ministros Lafayette de Andrada e Orosimbo Nonato foram favoráveis à suspensão do julgamento, em razão da vigência da lei do sítio. O único ministro que votou pela concessão da ordem foi o ministro Ribeiro da Costa. Para ele, ao ser impedido de se dirigir ao Palácio do Catete para exercer seu cargo, Café Filho tinha sua liberdade coagida. Assim, conferiu amplos efeitos ao habeas corpus no sentido de garantir ao paciente o desempenho de suas funções presidenciais. Cf. Arquivo STF, HC 33908, 21/12/1955.

⁷⁰⁶ Os únicos ministros que examinaram o mérito do pedido foram o relator, para negar o pedido, e o ministro Ribeiro da Costa, para conceder a segurança. O ministro Mário Guimarães e Lafayette de Andrada, respectivamente, não conheceu do pedido e determinou sua suspensão, mas os dois registraram nos votos que, no caso de entrar na análise do mérito, concederiam a segurança.

foi prorrogado até a posse dos candidatos eleitos, o julgamento do mandado de segurança perdeu o objeto e ficou, portanto, prejudicado.⁷⁰⁷

O julgamento do caso fracionou o tribunal em 4 teses distintas. O único voto favorável à concessão do *writ* foi do ministro Ribeiro da Costa, que entendeu que o afastamento de Café Filho tinha sido um “ato de força e violência”. O relator ministro Hahnemann Guimarães também ficou vencido em seu voto pela denegação do pedido, no qual entendia que o Poder Legislativo tinha competência para apreciar os impedimentos e que não cabia ao STF rever essa decisão no âmbito de mandado de segurança, sem produção probatória. Por sua vez, os ministros Nelson Hungria e Mário Guimarães votaram em favor do não conhecimento do mandado de segurança, uma vez que dizia respeito a uma situação de fato que não comportava resposta jurídica. A tese vencedora, que determinou a suspensão do julgamento enquanto durasse o estado de sítio, foi apoiada pelos ministros Sampaio Costa (convocado), Afrânio Costa (convocado), Lafayette de Andrada, Edgard Costa e Orosimbo Nonato.

Com esse resultado, ainda que implicitamente, a maioria dos ministros acatou a constitucionalidade do estado de sítio e do governo de Nereu Ramos que o subscreveu. Mesmo sem realizar uma análise de mérito, o julgamento envolveu discussões relevantes em torno da aplicação da doutrina das questões políticas, do exame da constitucionalidade do estado de sítio e da análise da legitimidade do governo de Nereu Ramos.

A doutrina das questões políticas foi invocada pelas Mesas da Câmara e do Senado nas informações prestadas, como preliminar de exclusão da competência do STF para analisar o caso. Segundo as informações, a resolução legislativa que declarou o impedimento de Café Filho constituía ato de soberania do Congresso, de cunho eminentemente político e insuscetível de controle judicial.⁷⁰⁸ No já citado estudo sobre impedimento presidencial, rebatendo as informações das Mesas, Afonso Arinos defendeu o cabimento do controle judicial para apreciar se o ato foi praticado dentro da competência do órgão político e se houve lesão a direitos individuais. Com apoio em Rui Barbosa e Pontes de Miranda, o deputado criticou uma eventual postura de abstenção e de inércia do Poder Judiciário quando deveria agir.⁷⁰⁹

A maioria dos ministros afastou a preliminar de incompetência do STF por se tratar de ato político insuscetível de controle judicial. Predominou o entendimento de que a apreciação judicial é devida quando alegada ofensa a direitos individuais, com base na jurisprudência do

⁷⁰⁷ O julgamento final ocorreu no dia 7 de novembro de 1956. O pedido foi julgado prejudicado em razão da investidura constitucional de Juscelino Kubitschek na presidência, em 31 de janeiro de 1956.

⁷⁰⁸ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Informações, 24/11/1955.

⁷⁰⁹ Franco, Afonso Arinos de Melo. [1955]. Impedimento constitucional do presidente da República. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

STF e particularmente a decisão no mandado de segurança impetrado contra resolução da Câmara que determinava a publicação do chamado Inquérito do Banco do Brasil.⁷¹⁰ Neste ponto, o ministro Ribeiro da Costa fez uma defesa contundente da superioridade normativa da Constituição e do controle de constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo, recusando a pretensão do Congresso de reivindicar o exercício de um poder soberano ou superposto aos demais poderes.⁷¹¹

Embora afastada essa preliminar, o Procurador-Geral da República levantou outro questionamento em seu parecer: alegou que a lei que regulava o estado de sítio suspendia as ações de mandado de segurança e, portanto, impedia a apreciação do caso. No entanto, uma vez que o próprio estado de sítio era autorizado e regulado pela Constituição, para avaliar os seus efeitos, o STF teria que analisar se a medida atendia às exigências impostas pela Constituição de 1946.⁷¹² Ou seja, a eficácia da suspensão das garantias determinadas pela lei dependia de um juízo sobre a constitucionalidade do estado de sítio.

O ministro Nelson Hungria enfrentou essa questão, a partir de três argumentos formulados contra a constitucionalidade do estado de sítio. O primeiro argumento era de ordem material e questionava o enquadramento do estado de sítio nas hipóteses do artigo 206 da Constituição de 1946. Diante da impossibilidade de verificar se procediam as causas para a decretação da medida, o ministro presumiu como verdadeiras as informações oficiais sobre a existência de “grave contingência nacional” e “perigo iminente” de comoção intestina ou guerra civil.⁷¹³ Avalizou, portanto, o julgamento feito pelo Congresso.

Por sua vez, os ministros Lafayette de Andrada e Edgard Costa concluíram que a lei do sítio não era manifestamente inconstitucional e por isso impedia a concessão da segurança. Os dois entenderam que o reconhecimento das causas, a decisão de decretar o estado de sítio e a definição das garantias suspensas eram ato de soberania do Poder Legislativo. Segundo o ministro Lafayette, “O Congresso é o poder competente, é soberano na apreciação desses fatos, é o juiz da oportunidade da medida, que é sem dúvida discricionária”.⁷¹⁴ No mesmo sentido, o ministro Edgard Costa sustentou que o STF não poderia negar execução à lei do sítio, tendo sido decretada pelo poder competente e justificada pela anormalidade política, cuja gravidade

⁷¹⁰ STF, Mandado de Segurança n. 1959, Relator(a): Min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 23/01/1953, DJ 13-08-1953.

⁷¹¹ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Ribeiro da Costa, 14/12/1955.

⁷¹² Essa questão foi contornada pelos dois ministros convocados, que consideraram que não cabia pronunciamento sobre o tema, por não ter sido questionada a observância das normas constitucionais que regulam o sítio (Sampaio da Costa), ou sob o argumento formal de que a lei do sítio não impedia a impetração em si do mandado de segurança, mas apenas suspendia o julgamento (Afrânio Antônio da Costa.).

⁷¹³ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Nelson Hungria, 14/12/1955.

⁷¹⁴ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Lafayette de Andrada, 14/12/1955.

cabia ao Congresso avaliar, julgando a conveniência e oportunidade da medida. Afirmou, ainda, que recusar aplicação à lei, não sendo manifestamente inconstitucional, “seria positivar a intromissão do Poder Judiciário, na esfera privativa de outro Poder – o Legislativo – com infração do preceito constitucional do art. 36”⁷¹⁵.

A segunda alegação de inconstitucionalidade dizia respeito ao procedimento de aprovação do estado de sítio e contestava o fato de o projeto de lei não ter sido votado em sessão conjunta das duas Casas do Congresso. A alegação foi analisada somente pelo ministro Nelson Hungria, que afastou o argumento de que seria necessária sessão conjunta, apenas exigida para a apreciação *a posteriori* e aprovação do estado de sítio.⁷¹⁶

Por fim, o terceiro argumento contra o estado de sítio questionava que a lei tinha sido sancionada pelo vice-presidente do Senado, que ocupava de forma ilegítima a chefia do Poder Executivo. Nereu Ramos teria assumido indevidamente a Presidência da República em substituição a Café Filho, cujo impedimento decretado pelo Congresso seria inconstitucional. Esse argumento, como notaram os ministros, levaria à análise de mérito do pedido, uma vez que discutia a constitucionalidade do impedimento de Café Filho. À exceção de Ribeiro da Costa⁷¹⁷, os ministros que analisaram este ponto seguiram uma mesma linha de raciocínio: o governo de Nereu Ramos era um governo de fato, instituído por uma ação militar, e não cabia ao Poder Judiciário intervir ou atestar a legitimidade da sua origem.

Ao se pronunciar nesse sentido, o ministro Nelson Hungria discordou da suspensão do processo porque, para ele, valeria como uma negativa de julgamento. Na análise da preliminar, o ministro concluiu que o estado de sítio era constitucional, e o impedimento de Café Filho tinha sido “imposição das forças insurrecionais do Exército, contra a qual não há remédio na farmacologia jurídica”. Diante da força das armas, o STF era impotente, e qualquer decisão seria inexequível. Segundo ele, o impedimento decorria de uma situação de fato:

a resolução do Congresso não foi senão a constatação da impossibilidade material em que se acha o Senhor Café Filho, de reassumir a Presidência da República, em face da imposição dos tanques e baionetas do Exército, que estão acima das leis, da Constituição e, portanto, do Supremo Tribunal Federal.⁷¹⁸

Na mesma direção, o ministro Mário Guimarães afirmou que, independente da sua denominação e finalidade, juridicamente, o impedimento tinha sido “ato de revolução”. Sendo

⁷¹⁵ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Edgard Costa, 14/12/1955.

⁷¹⁶ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Nelson Hungria, 14/12/1955.

⁷¹⁷ Ribeiro da Costa defendeu que Café Filho tinha sido afastado por um ato de força e de violência, e por isso a assunção do cargo por Nereu Ramos ofendia a Constituição e era manifestamente nulo. Como Nereu Ramos não era legítimo detentor do Poder Executivo, a lei do sítio não tinha vigência e não podia, portanto, impor limitações. Cf. Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Ribeiro da Costa, 14/12/1955.

⁷¹⁸ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Nelson Hungria, 14/12/1955.

assim, não competia ao tribunal examinar as razões desse ato: “O seu julgamento pertence ao tribunal da História”. Segundo o ministro, um ato de revolução se caracterizava pela violação da ordem jurídica por meio da força. Como consequência dele, instaurava-se um governo de fato que, na visão do ministro, se distinguia da ditadura. Enquanto a ditadura representava o poder arbitrário exercido em caráter permanente, o governo de fato era transitório e surgia para cumprir determinado fim político. Diante de governos de fato, cabia à magistratura acatar suas deliberações, e não examinar a origem do governo, que é “assunto de natureza estritamente política”. O ministro citou, a esse respeito, a obra do autor Heinrich Herrfahrtdt, que afirmava que a faculdade para o exercício do poder político não estava condicionada pela admissão legítima, mas unicamente pela posse de fato.⁷¹⁹ O ministro Orosimbo Nonato também afirmou que “o acatamento ao governo de fato se dá por necessidade vital da ordem e para fugir ao flagelo maior da desordem permanente, da subversão, da anarquia, da acracia, da guerra de todos contra todos”. A legitimação do governo de fato se daria, segundo o ministro, “por um processo histórico, a que o direito é estranho”.⁷²⁰

Mas se um governo de fato está fora da ordem do direito, por que então a preocupação com a linguagem e com expedientes jurídicos, como a declaração do impedimento e o estado de sítio? Os próprios ministros do STF refletiram sobre essa questão. O ministro Edgard Costa declarou, em seu voto, que estavam “sob um governo de fato, hipótese em que baldado e desarrazoado será invocar-se o amparo ou a proteção judicial”⁷²¹. Por sua vez, o ministro Nelson Hungria afirmou que a declaração de impedimento de Café Filho pelo Congresso “foi, em última análise, uma superfluidade”⁷²². A mesma expressão foi usada pelo ministro Orosimbo Nonato para comentar o estado de sítio: “Se o governo é de fato e assume e exerce os poderes, o estado de sítio avulta como uma superfluidade”. Não obstante, o ministro Orosimbo reconheceu que um governo de fato não precisava estar completamente à margem da lei; o governo poderia se autolimitar, mantendo a lei constitucional e as instituições em funcionamento.⁷²³

Ao decidir não intervir, o STF reconheceu limites ao poder do tribunal, no campo simbólico e material, ou seja, limites tanto à autoridade da decisão como à capacidade do tribunal de fazê-la cumprir. Mas a abstenção do tribunal seria alvo de críticas pautadas pela

⁷¹⁹ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Mário Guimarães, 14/12/1955.

⁷²⁰ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Orosimbo Nonato, 14/12/1955.

⁷²¹ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Edgard Costa, 14/12/1955.

⁷²² Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Nelson Hungria, 14/12/1955.

⁷²³ Arquivo STF, Mandado de Segurança n. 3557, Voto Ministro Orosimbo Nonato, 14/12/1955.

posição que deveria ocupar no regime presidencial, como árbitro da legalidade e responsável por conter os excessos dos demais poderes e impor o respeito à Constituição.

3.3. Os desdobramentos da crise

O governo JK teve início sob estado de sítio e com o respaldo do contragolpe de novembro de 1955, que se justificou como uma reação militar, apoiada pelo Congresso, para garantir a posse dos candidatos eleitos. Essa relação direta reforçou o legado deixado pela crise de novembro ao governo JK, que atuaria em diferentes frentes. Em primeiro lugar, analisamos as respostas do governo diante dos impactos da crise sobre as relações no campo político e militar, tendo em vista as divergências e os ressentimentos entre os grupos contrapostos. Além disso, os acontecimentos de novembro aprofundaram um diagnóstico de crise da Constituição de 1946. Como resposta, o governo anunciou uma proposta de reforma constitucional que buscava, entre outros pontos, reorganizar as relações entre Executivo e Legislativo. Em segundo lugar, abordamos os reflexos da crise sobre o presidencialismo, tendo em conta especialmente a nova proposta de emenda parlamentarista que foi apresentada em abril de 1956 e tramitou praticamente ao longo de todo o governo JK, sendo rejeitada em novembro de 1959.

3.3.1. As respostas do governo JK e a tentativa de reforma constitucional

A projeção da crise de 1955 sobre o governo JK refletiu a continuidade dos conflitos e das divisões políticas e militares, alimentadas pelas contradições do movimento de 11 de novembro e pelas disputas em torno da sua legitimidade. Como visto, a ausência de punição àqueles que tinham conspirado contra o regime ou planejado um golpe contra as instituições e contra o processo eleitoral deu força para as acusações do lado oposto. Ou seja, possibilitou e fortaleceu o discurso que denunciava como golpes as intervenções dos dias 11 e 21 de novembro. E essas acusações não ficaram apenas no plano político.

Ainda em 1955, um conjunto de deputados federais⁷²⁴ apresentou uma representação à Procuradoria Geral da República para que oferecesse denúncia perante o STF contra os chefes militares envolvidos nos eventos de novembro, encabeçados pelo general Teixeira Lott⁷²⁵, pela

⁷²⁴ Foram signatários os deputados Aduino Lúcio Cardoso, Aliomar Baleeiro, Oscar Correa, Antônio Pereira Lima, Mário Martins, José Fragelli, Ruy Santos, José Bonifácio, Raymundo Padilha, Rafael Correa de Oliveira e Newton Carneiro.

⁷²⁵ Além de Lott, a representação indicava o general Odylio Deins, o general Zenóbio da Costa, o general Ângelo Mendes de Moraes e o general Olympio Falconiére.

prática de crimes contra a ordem política e social, capitulados pela Lei 1.802/1953. No dia 23 de janeiro, o Procurador-Geral da República, Plínio de Freitas Travassos, submeteu a Representação ao STF, opinando pelo seu arquivamento por falta de base para oferecimento de denúncia. O PGR considerou que a representação não individualizava as condutas dos demais oficiais, além de Lott, e que estava baseada somente em notícias da imprensa, que não serviam como prova suficiente. Também pontuou que “não há exemplo, nos anais judiciários de qualquer país, de ser oferecida denúncia contra participantes de um movimento militar vitorioso”.⁷²⁶ O STF decidiu, em agosto de 1956, pelo arquivamento do processo.⁷²⁷

No mesmo mês de agosto, outra decisão de arquivamento foi proferida pelo STF na Representação apresentada pelo almirante Carlos Penna Botto ao Procurador Geral da República contra o general Teixeira Lott, em maio de 1956. O almirante Penna Botto, que havia comandado o cruzador Tamandaré na tentativa de resistência do então presidente em exercício Carlos Luz, acusou o general Lott da prática de crimes de motim e revolta, de aliciação e incitamento, de insubordinação e de usurpação, excesso ou abuso de autoridade, previstos no Código Penal Militar. O Procurador-Geral entendeu que não havia crime a punir e que a representação não estava acompanhada da necessária comprovação.⁷²⁸

Apesar de frustradas, essas tentativas demonstram que a memória dos acontecimentos de 1955 continuaria sob disputa, sobretudo a atuação do general Lott, que permaneceu como ministro da Guerra do governo JK. As divisões dentro das Forças Armadas seguiam como foco de tensões e estiveram na base da revolta de Jacareacanga, que irrompeu em fevereiro de 1956. A revolta foi liderada por oficiais da Aeronáutica no sudeste do Pará e teria sido uma rebelião militar de pouca importância, não fosse a repercussão obtida nos meios de imprensa, particularmente pelas forças de oposição. Após o fim da revolta, o governo JK apresentou um projeto de anistia com objetivo de pacificação, que acabou englobando não só os revoltosos de Jacareacanga, mas também aqueles envolvidos no movimento de novembro de 1955. A anistia foi aprovada por meio do Decreto Legislativo n. 22, de 1956, que previa em seu artigo 1º:

Art. 1º É concedida anistia, ampla e irrestrita, a todos os civis e militares que direta ou indiretamente, se envolveram, inclusive recusando-se a cumprir ordens de seus superiores, nos movimentos revolucionários ocorridos no País a partir de 10 de novembro de 1955 até 1º de março de 1956, ficando em perpétuo silêncio quaisquer processos criminais e disciplinares relativos aos mesmos fatos.

Como observou Raphael Peixoto, a concessão da anistia retirava legitimidade do movimento de 11 de novembro, uma vez que reconhecia implicitamente a ilegalidade da

⁷²⁶ Arquivo do STF, Representação n. 258, Relator: Min. Rocha Lagoa, julgado em: 31/08/1956. p. 13.

⁷²⁷ Arquivo do STF, Representação n. 258, Relator: Min. Rocha Lagoa, julgado em: 31/08/1956.

⁷²⁸ Arquivo STF, Representação 261, Relator: Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/1956.

atuação do Exército, sob o comando de Lott, tratada como crime.⁷²⁹ O governo também equiparou os “movimentos revolucionários” de Jacareacanga e de novembro de 1955 ao anistiar pelo mesmo ato aqueles que se envolveram nos dois eventos. De certa forma, a medida sinalizava a estratégia seguida por JK de tentar compor com os dois grupos e estabilizar os conflitos dentro das Forças Armadas.⁷³⁰ Ao mesmo tempo o general Lott se firmava como homem forte do governo, o que será objeto de críticas e de insatisfação por parte dos setores oposicionistas.

No meio parlamentar, o deputado Afonso Arinos, entre outros, acusava o governo de se sustentar “na bota de Lott”.⁷³¹ A acusação ganharia força e gravidade com a interferência do ministro da Guerra na votação da emenda parlamentarista, como será visto adiante. Mas o fato é que o general Lott se colocou não só na posição de garantidor da transição e da posse dos candidatos eleitos no pleito de 1955, mas seguiu como fiador do governo JK e como base de sustentação do seu dispositivo militar. Lott também inspirou a criação da chamada Frente de Novembro, em março de 1956, que visava “dar conteúdo político ao Movimento do 11 de Novembro de 1955”. A Frente se identificava como nacionalista e legalista e visava promover a união entre trabalhadores e militares em torno dessas pautas.⁷³²

No dia 11 de novembro de 1956, a Frente organizou uma manifestação, ao lado de lideranças sindicais e com a presença do vice-presidente João Goulart, na qual o general Lott foi homenageado com a entrega de uma Espada de Ouro em reconhecimento à sua atuação um ano antes para garantir a preservação da legalidade.⁷³³ A manifestação desencadeou uma onda de reações e o aumento das tensões no meio militar e político, que levaram a um cenário de crise do governo. Chegou a ser cogitada a decretação de estado de sítio, mas a resposta do governo foi a edição de dois decretos presidenciais, em 24 de novembro, que determinavam o fechamento da Frente de Novembro e do Clube da Lanterna. Ao incluir a proibição de funcionamento do Clube da Lanterna, o governo buscava satisfazer o ministro da Guerra e contornar a crise atacando os dois focos de agitação, em cada “extremo” político.⁷³⁴

⁷²⁹ Marques, Raphael Peixoto de Paula. *Entre impunidade e repressão: percursos constitucionais da anistia de 1961 entre democracia(s) e ditadura(s)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2017. p. 51.

⁷³⁰ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 209.

⁷³¹ Carone, Edgard. *A República Liberal. II evolução política (1945-1964)*. Difel: São Paulo, 1985. p. 114.

⁷³² Lamarão, Sérgio. Frente de Novembro. In: Paula, Christiane Jalles de; Lattman-Weltman, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁷³³ Carone, Edgard. *A República Liberal. II evolução política* (...). 1985. pp. 123-124.

⁷³⁴ Carone, Edgard. *A República Liberal. II evolução política* (...). 1985. pp. 125-126.

A fermentação militar continuou presente durante o governo JK, que ainda enfrentou, no final de mandato, a revolta de Aragarças⁷³⁵. Mas tanto as estratégias de composição do presidente como a atuação do ministro da Guerra garantiram uma margem de apoio das Forças Armadas, reforçada pela vitória da ala nacionalista nas eleições de 1956, 1958 e 1960 do Clube Militar.⁷³⁶ Por sua vez, nas relações com o Congresso, o governo conseguiu manter o que Maria Victória Benevides classificou como um “equilíbrio instável”, uma vez que contava com uma base de sustentação, embora não houvesse um cenário de “estabilidade estrutural”.⁷³⁷ A aliança PSD-PTB, em convergência com o Exército, garantiu apoio à política econômica do governo, centrada no Programa de Metas. Por sua vez, na frente contrária ao governo JK, a UDN seguiu a diretriz de “fazer oposição tenaz ao governo instalado em cima de dois golpes, o 11 e o 21 de novembro”, nas palavras de Milton Campos. Além da postura acusatória, que reverberava denúncias contra o governo, a UDN praticou uma tática de obstrução ostensiva dos trabalhos nas duas Casas Legislativas, com o objetivo de atrapalhar tanto quanto possível a tramitação dos projetos do governo.⁷³⁸

Portanto, o vínculo de origem do governo JK com o contragolpe de novembro de 1955 foi determinante para as relações mantidas no campo político e militar. Mas apesar dos condicionamentos herdados da crise, e mesmo encampando políticas de desenvolvimento econômico semelhantes às de Vargas, o governo JK não enfrentaria os mesmos níveis de tensão e de instabilidade política. A maior habilidade de articulação de JK com o Congresso e o fato de não contar com o passado autoritário que atingia pessoalmente a figura de Vargas podem ajudar a explicar as diferenças entre as conjunturas. Não obstante, as fissuras criadas pela crise de novembro de 1955 também repercutiriam no campo constitucional.

Neste ponto, a crise de 1955 foi avaliada não só a partir dos seus aspectos conjunturais, relacionados à capacidade da Constituição de processar os conflitos políticos que se irromperam naquele momento, mas também sob o prisma de disfunções do desenho constitucional que causariam problemas de funcionamento das instituições. Embora o movimento de 11 de novembro tivesse expressado uma intenção de conservação da ordem constitucional, e não

⁷³⁵ A revolta teve a participação do ex-líder de Jacareacanga, e visava organizar uma ação contra o governo, envolvendo o bombardeio do Palácio do Catete e a ocupação de bases militares. Os revoltosos saíram do Rio de Janeiro levando aviões para Aragarças, em Goiás, onde acabou ficando restrita a rebelião. A revolta durou apenas 36 horas e terminou com a fuga de seus líderes para fora do Brasil. Cf. Lamarão, Sérgio. *Revolta de Aragarças*. In: Paula, Christiane Jalles de; Lattman-Weltman, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

⁷³⁶ Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. (...) 1982. p. 210. Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. p. 73.

⁷³⁷ Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo* (...) 1981. p. 73.

⁷³⁸ *Idem*, p. 75.

ruptura, a solução para o impasse foi encontrada fora da Constituição, desafiando sua função de mediar os conflitos. Ao mesmo tempo, as raízes da crise foram associadas a falhas estruturais do regime.

Diante desse quadro, o governo JK anunciou, logo no início do mandato, o plano de conduzir uma reforma constitucional, que ficaria a cargo de Nereu Ramos, nomeado para o cargo de ministro da Justiça. No discurso de transmissão do cargo presidencial a JK, Nereu Ramos sinalizou o objetivo de realizar reformas que permitissem rever o esquema político praticado: “Nos 10 anos de vigência do presente ciclo constitucional, a experiência acumulada evidencia a necessidade de reformas profundas nas nossas instituições”.⁷³⁹

No mês de março, o ministro constituiu uma Comissão de Juristas que ficaria responsável pela elaboração de um anteprojeto de reforma constitucional a ser submetido ao Congresso. A Comissão de “notáveis” foi integrada por San Thiago Dantas, Carlos Medeiros Silva, Antônio Gonçalves de Oliveira, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima.⁷⁴⁰ Embora pequeno, o grupo de juristas contemplava posições e linhas de pensamento variadas, desde o perfil político conservador de Medeiros Silva até a visão socialista e nacionalista de Hermes Lima. Ao justificar a necessidade da reforma constitucional, o ministro da Justiça invocou a experiência das crises, dizendo que “as duas graves crises constitucionais que a República atravessou em agosto de 1954 e novembro de 1955 foram ricos ensinamentos e advertências que os responsáveis pelo Governo do Estado não podem deixar de ouvir e traduzir em providências”⁷⁴¹. Segundo Nereu, a reforma das instituições se impunha como medida para “preservar o regime democrático da ameaça de ditaduras temporárias e crises de autoridade”.⁷⁴²

Além de indicar a Comissão de Juristas responsável pelos estudos para a reforma, o ministro da Justiça definiu os principais pontos que seriam abordados. E também delimitou o que *não* seria contemplado pela reforma, já que o parlamentarismo ficava de fora da proposta. Nereu Ramos chegou a afirmar que era pessoalmente favorável à mudança parlamentarista, mas que, na condição de ministro da Justiça, defendia a manutenção do presidencialismo.⁷⁴³ Diante desses encaminhamentos, tanto a forma como o conteúdo da reforma constitucional sofreram objeções. Membros da oposição logo questionaram a legitimidade de uma reforma apresentada

⁷³⁹ Tomou posse o Sr. Juscelino Kubitschek, *Correio da Manhã*, 1º fev. 1956.

⁷⁴⁰ Reforma Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 46, 1956.

⁷⁴¹ Nereu revela as diretrizes da reforma constitucional, *O Globo*, 27 março 1956.

⁷⁴² Nereu revela as diretrizes da reforma constitucional, *O Globo*, 27 março 1956.

⁷⁴³ Iniciados pelo governo os debates sobre a reforma constitucional, *Correio da Manhã*, 27 mar. 1956. Um dos tópicos da matéria assinalava: “Contradição aparente: como ministro da Justiça é a favor do presidencialismo, mas pessoalmente aceita o Sr. Nereu Ramos a adoção do parlamentarismo”.

pelo Executivo, uma vez que usurparia a competência do Poder Legislativo.⁷⁴⁴ Partidos da minoria também se colocaram contra a discussão de uma proposta de reforma que não incluísse a adoção do parlamentarismo.⁷⁴⁵ As críticas foram desferidas ainda pelo PCB, que mantinha posição contrária a qualquer mudança da Constituição pelo receio de abrir espaço para lesões da ordem jurídica.⁷⁴⁶

O governo recuou e modulou o discurso para dizer que o Poder Executivo ofereceria uma colaboração, mas a condução de qualquer reforma constitucional permaneceria sob a alçada do Congresso.⁷⁴⁷ Essa decisão do presidente Juscelino Kubitschek teria criado um mal-estar com o ministro da Justiça, porque enfraquecia seu protagonismo em ditar os rumos do processo de reforma da Constituição.⁷⁴⁸ De todo modo, os trabalhos da Comissão de Juristas foram realizados entre abril e agosto de 1956 e presididos pelo próprio Nereu Ramos. Na medida em que os estudos eram concluídos, a Comissão remetia suas sugestões ao Congresso. Ao todo foram elaboradas 11 propostas de emenda constitucional, sobre os seguintes temas: i) discriminação de rendas; ii) competência da polícia federal; iii) elaboração legislativa; iv) acumulação de mandatos eletivos; v) elaboração orçamentária; vi) maioria absoluta; vii) coincidência e duração de mandatos; viii) competência do Supremo Tribunal Federal; xi) estágio de juízes de carreira; x) desapropriação por interesse social; xi) reversão de militares ao serviço ativo.⁷⁴⁹

Diversos aspectos da reforma traziam impactos diretos para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, como a maioria absoluta, a duração e coincidência de mandatos e a elaboração legislativa.⁷⁵⁰ Dentro desses itens, a proposta de autorização da delegação legislativa foi a que provocou maior discussão e resistência. O anteprojeto da Comissão de Juristas previa a possibilidade de o Congresso “autorizar o Poder Executivo a elaborar projeto definitivo de lei dentro dos limites e diretrizes que estabelecer”. O projeto de lei elaborado pelo

⁷⁴⁴ A oposição e a reforma constitucional, *Correio da Manhã*, 3 abr. 1956. O Executivo está usurpando a competência do Congresso, *Tribuna da Imprensa*, 3 abr. 1956.

⁷⁴⁵ No mundo político, *Correio da Manhã*, 1º maio 1956. Antes de qualquer outra a reforma parlamentarista, *Tribuna da Imprensa*, 10 abr. 1956.

⁷⁴⁶ Entrevista de Prestes sobre os acontecimentos, *Imprensa Popular*, 22 fev. 1956. Cumprir a Constituição e não reformá-la à revelia do povo, *Imprensa Popular*, 5 abr. 1956. Inoportuna a reforma constitucional, *Imprensa Popular*, 20 abr. 1956. Falta ao Parlamento delegação do povo para reformar a Constituição, *Imprensa Popular*, 20 abr. 1956.

⁷⁴⁷ Interrogado pela imprensa o Presidente da República: dezessete pontos abordados em vinte minutos, *Correio da Manhã*, 13 abr. 1956.

⁷⁴⁸ A reforma da Constituição foge ao controle de Nereu, *Última Hora*, 3 abr. 1956. Estoura afinal o choque entre JK e seu ministro. Nereu não soube dizer o que o governo queria. *Tribuna da Imprensa*, 7-8 abr. 1956.

⁷⁴⁹ Reforma Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 46, 1956.

⁷⁵⁰ Mendonça Lima, Rosa Russomano. *Os Poderes Executivo e Legislativo na Reforma Constitucional*. Pelotas: Globo, 1956. p. 9.

Presidente seria submetido à apreciação do Congresso, que teria 30 dias para aprová-lo ou rejeitá-lo. Além disso, não poderia versar sobre um conjunto de matérias, que ficavam excluídas da possibilidade de delegação.⁷⁵¹ O anteprojeto de emenda também permitia que as Casas Legislativas atribuíssem a elaboração de projetos definitivos de lei a comissões, com o objetivo de simplificar os trabalhos.⁷⁵²

A proposta de delegação foi alvo de intensas críticas. Chama atenção, neste ponto, uma dissonância entre as opiniões doutrinárias defendidas pelos juristas e as opiniões políticas presentes nas críticas parlamentares e da imprensa. A justificativa do anteprojeto de emenda se baseava na posição expressiva da doutrina constitucional, que apontava a necessidade de adequar o processo de elaboração legislativa às exigências de produção normativa sobre matérias cada vez mais técnicas e complexas, diante da ampliação das áreas de ingerência estatal. A Comissão de Juristas defendia a delegação como uma “nova modalidade de colaboração entre Executivo e Legislativo na feitura das leis”, uma vez que a elaboração de projetos pelo Executivo “entrosa a experiência e o aparelhamento do Governo com as atribuições específicas e soberanas do Congresso”.⁷⁵³ Como o Poder Legislativo definia os limites da autorização e mantinha a palavra final sobre o projeto de lei, não estaria abdicando de suas atribuições precípuas. Ou seja, a proposta previa “delegações-colaboração”, e não “delegações-renúncia”.⁷⁵⁴ A Comissão de Juristas também argumentou que a mudança fortaleceria o prestígio do Congresso perante a opinião pública, ao garantir condições para um desempenho mais eficiente da tarefa legiferante.⁷⁵⁵

A posição dominante na doutrina constitucional reforçava a necessidade de rever a proibição de delegação de poderes inscrita no art. 36 da Constituição de 1946 para permitir uma colaboração mais ampla do Poder Executivo no processo legislativo. Osvaldo Trigueiro havia caracterizado a crise da democracia no período sobretudo como uma crise do Poder Legislativo, que não conseguia atender com rapidez e com qualidade às demandas de produção normativa.⁷⁵⁶ A delegação permitiria enfrentar esse desajuste e, ao mesmo tempo, preservar a autoridade do Poder Legislativo, uma vez adotadas cautelas como aquelas previstas no anteprojeto, para limitar as matérias delegáveis, exigir ratificação ou submeter ao veto do

⁷⁵¹ Assim previa o §7º proposto: “A autorização não poderá versar sobre matéria eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d’água ou ratificação de tratados”.

⁷⁵² A mudança previa o acréscimo dos §§ 6º, 7º e 8º ao art. 67 da Constituição de 1946. Cf. Reforma Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 46, 1956. pp. 9-10.

⁷⁵³ Reforma Constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 46, 1956. p. 13.

⁷⁵⁴ *Idem*, p. 14 e 18.

⁷⁵⁵ *Idem*, p. 10.

⁷⁵⁶ Trigueiro, Osvaldo. Prefácio. In: Langrod, Georges. *O processo legislativo na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

Parlamento.⁷⁵⁷ Segundo Trigueiro, as condições da vida política e partidária tinham enfraquecido o papel de grande legislador que cabia ao presidente, de modo que o governo não conseguia obter do Congresso as leis de que precisava. O Poder Executivo tinha perdido o comando legislativo e passado a lidar com bases parlamentares fragmentadas e instáveis. Por sua vez, o Poder Legislativo se abstinha de votar projetos relevantes, seja por falta de estrutura, de organização ou por conta de outros encargos.⁷⁵⁸

A reação negativa da imprensa e da oposição parlamentar à proposta de delegação legislativa distanciava-se dos argumentos doutrinários e se focava no risco de hipertrofia do Poder Executivo. Os parlamentares acusavam a proposta de amesquinhar o papel do Poder Legislativo, que ficaria reduzido, segundo Lacerda, “a uma espécie de clube literário, para torneios de oratória”.⁷⁵⁹ Raul Pilla argumentou que a delegação era incompatível com o presidencialismo porque reforçaria a ditadura do presidente.⁷⁶⁰ O receio quanto à excessiva concentração de poderes no Executivo também embasava as críticas da *Imprensa Popular*, órgão que expressava as posições do PCB.⁷⁶¹ Mesmo o *Correio da Manhã*, que tinha uma postura mais simpática à reforma, considerou a delegação legislativa uma “tese perigosa e antidemocrática”, além de inócua para resolver os problemas pretendidos.⁷⁶²

Tanto as controvérsias relacionadas ao conteúdo, como as objeções à forma, que retiraram o controle do ministro da Justiça sobre a condução da reforma constitucional, podem ter contribuído para entrar o andamento das propostas de emenda. A frustração em realizar a reforma teria sido um dos motivos que levou Nereu Ramos a pedir exoneração do cargo de ministro da Justiça um ano depois, em 1957.⁷⁶³ A doutrina jurídica reprovava a dificuldade de realizar reformas constitucionais que seriam, segundo Osvaldo Trigueiro, “tão indispensáveis quanto impossíveis”.⁷⁶⁴ No mesmo sentido, no texto “A crise constitucional do nosso tempo”, Themístocles Cavalcanti apontava as disfunções do sistema de 1946 e criticava a resistência em reformá-lo: “Não se compreende a insistência com que se procura conservar uma estrutura

⁷⁵⁷ Seabra Fagundes, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições (...), 1955. pp. 7-9.

⁷⁵⁸ Trigueiro, Osvaldo. A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Forense*, v. 57, n. 192, nov./dez. 1960. pp. 10-12.

⁷⁵⁹ Lacerda: delegação provisória; Nereu, delegação permanente. *Tribuna da Imprensa*, 28 mar. 1956.

⁷⁶⁰ Raul Pilla adverte: a reforma de Nereu pode levar à ditadura de JK, *Tribuna da Imprensa*, 29 mar. 1956.

⁷⁶¹ Delegação de poderes, passo para a ditadura. *Imprensa Popular*, 21 abr. 1956.

⁷⁶² A Panaceia, *Correio da Manhã*, 17 jun. 1956.

⁷⁶³ Nereu Ramos (Verbetes). In: *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

⁷⁶⁴ Trigueiro, Osvaldo. A crise do sistema eleitoral brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 6, julho de 1959. p. 110.

constitucional superada, sem flexibilidade, sem especialização técnica, sem eficácia para resolver as crises políticas que, periodicamente e sempre as mesmas nos afligem”.⁷⁶⁵

Paralelamente aos debates da reforma constitucional patrocinada pelo governo, outra tentativa de mudança da Constituição entrou na pauta para colocar em questão, novamente, o funcionamento do sistema presidencial.

3.3.2. A crise e o presidencialismo na Constituição de 1946

No mês de abril de 1956, o deputado Raul Pilla apresentou nova proposta de emenda parlamentarista. A iniciativa contou com apoio expressivo de deputados dos principais partidos com representação na Câmara, que somaram 175 signatários do texto.⁷⁶⁶ Era a terceira emenda com este objeto que tramitaria desde a promulgação da Constituição de 1946, reforçando a permanência da discussão sobre sistemas de governo na agenda política e sua relação com as crises do período. O discurso parlamentarista se alimentava da recorrência das crises políticas, interpretadas como sintomas do mau funcionamento do presidencialismo. No entanto, o desfecho da nova proposta de emenda não seria diferente das tentativas anteriores. Apesar de ter contado com um bom quórum de assinaturas, o andamento da emenda sofreu um determinante revés político logo no início da tramitação. O debate se protraiu, e a emenda foi votada apenas em 1959, quando foi rejeitada, não só com respaldo bastante inferior ao que tinha recebido inicialmente, com apenas 95 votos favoráveis, mas ainda com declarações de voto contrário por parte de assumidos defensores do sistema parlamentar.⁷⁶⁷

Independente da derrota final da emenda, houve um reforço dos diagnósticos sobre as disfunções do presidencialismo no Brasil. Destaca-se a mudança de posição do deputado Afonso Arinos, que havia feito provavelmente a defesa mais robusta do sistema presidencial, durante o debate da primeira tentativa de emenda (a EC n. 4, de 1949). Arinos passou a apoiar a mudança parlamentarista sob a alegação de ter sido convencido pelo fracasso da experiência presidencialista no Brasil. Diante desse cenário, buscamos analisar primeiramente o percurso e

⁷⁶⁵ O texto foi originalmente publicado em 1957, fruto de uma conferência pronunciada na Faculdade de Direito de Curitiba. Cf. Cavalcanti, Themístocles Brandão. *A crise constitucional do nosso tempo*. Curitiba: Faculdade de Direito, 1957. Com pequenas alterações, o artigo foi republicado, em 1961 em uma revista especializada. Cf. Cavalcanti, Themístocles. *A crise constitucional do nosso tempo*. *Rev. Dir. Públ. e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Vol. IV, nº 3 - setembro/dezembro 1961.

⁷⁶⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 14 abr. 1956. p. 2255.

⁷⁶⁷ O placar final foi de 95 votos favoráveis, e 122 contrários. Cf. *Diário do Congresso Nacional*, 19 nov. 1959. p. 8648

o desfecho da emenda e, em seguida, fazer um balanço crítico sobre a condenação ao presidencialismo de 1946, com foco nos argumentos de Afonso Arinos.

A proposta de emenda à Constituição n. 3 de 1956, apresentada pelo deputado Raul Pilla no dia 13 de abril, recebeu apoio de líderes da maioria, da minoria e da oposição. Somente os chefes das bancadas do PRT e PR não subscreveram a emenda, indicando uma tendência favorável à sua vitória.⁷⁶⁸ Poucos dias depois, no entanto, haveria uma mudança brusca nesse prognóstico. O pivô da mudança foi o ministro da Guerra que, em entrevista a uma rádio nacional, no dia 18 de abril, declarou-se contrário à emenda. Assim afirmou o general Teixeira Lott: “Pessoalmente não sou favorável ao parlamentarismo. Acho que, nas condições em que se encontra, o Brasil não suportaria uma mudança do sistema de governo”.⁷⁶⁹ A *Tribuna da Imprensa* imediatamente interpretou a declaração de Lott como um veto militar à emenda parlamentarista e como uma determinação à bancada governista para que impedisse a sua aprovação. O jornal denunciou a pressão e a coação armada sobre o Congresso como um retorno aos “golpes militares de novembro”.⁷⁷⁰

Lott teria se oposto à emenda por considerá-la uma manobra para enfraquecer o poder de JK e tentar derrubar o governo. Isso porque, uma vez aprovada a mudança, haveria uma ofensiva por novas eleições para adequar o governo ao sistema parlamentarista.⁷⁷¹ É possível que outras motivações tenham influenciado a posição do ministro da Guerra. Mais tarde, Lott acabaria revelando suas próprias intenções políticas na manutenção do regime, ao se lançar candidato à presidência para o pleito de 1960. No entanto, ao se pronunciar em abril de 1956, o ministro da Guerra negaria qualquer pretensão de ocupar cargos eletivos: “Eu não tenho nenhuma aspiração política. Não pretendo nem mesmo ser vereador em minha terra natal”.⁷⁷² Lott defendeu que uma mudança do sistema político alterando substancialmente a estrutura do governo e diminuindo as atribuições do Poder Executivo não poderia ser aprovada sem uma consulta prévia ao povo.⁷⁷³ Também argumentou que o Congresso não teria competência para reformar o regime vigente, o que só poderia ser feito por uma assembleia constituinte.⁷⁷⁴

A interferência de Lott foi decisiva para obstruir o curso da emenda parlamentarista. Como bem observado por Cristiano Paixão e Leonardo Barbosa, este episódio não costuma ser

⁷⁶⁸ Discurso Castilho Cabral. *Diário do Congresso Nacional*, 1º maio 1956, p. 2847.

⁷⁶⁹ Lott confirma: vetou a emenda parlamentarista, *Tribuna da Imprensa*, 18 abr. 1956.

⁷⁷⁰ O Congresso está de novo sob a coação dos tanques, *Tribuna da Imprensa*, 19 abr. 1956.

⁷⁷¹ Carone, Edgard. *A República Liberal*. II evolução política (...). 1985. p. 118.

⁷⁷² Nessa entrevista Lott também se colocou contrário à participação de militares da ativa na política partidária. A não ser que passassem para a reserva, ele afirmou que “o certo seria que os militares não pudessem disputar cargos eletivos”. Cf. Lott reafirma sua posição contra o parlamentarismo, *Correio da Manhã*, 21 abr. 1956.

⁷⁷³ Lott reafirma sua posição contra o parlamentarismo, *Correio da Manhã*, 21 abr. 1956.

⁷⁷⁴ Sustenta o ministro da Guerra o seu direito de opinar, *Correio da Manhã*, 20 abr. 1956.

lembrado pela historiografia do período, nem mesmo por estudos que se dedicam especificamente à biografia de Lott, que em regra segue retratado como militar legalista e distanciado das disputas partidárias.⁷⁷⁵ Mas o fato é que a intervenção do ministro da Guerra, com maior ou menor envolvimento direto do presidente JK, fez recuar o apoio da maioria parlamentar, que seguiu a mesma linha de argumentação defendida por Lott sobre os limites da competência do Congresso para reformar a Constituição.

A difícil tarefa de comunicar a posição do PSD foi cumprida pelo líder da maioria, deputado Vieira de Melo, que se declarava parlamentarista e tinha sido um dos signatários da emenda. Vieira de Melo informou que o PSD tinha deliberado e entendido que o momento não era propício para a apreciação de emendas que visassem transformar o sistema de governo porque poderia agravar divergências entre correntes de opinião e comprometer a paz política necessária à obra administrativa do governo.⁷⁷⁶ Ao lado do argumento sobre a inoportunidade política da emenda, o deputado também discorreu sobre os limites do poder de reforma da Constituição pelo Congresso, mesmo se mantendo vacilante em incluir o presidencialismo entre os pontos que seriam insuscetíveis de mudança.⁷⁷⁷ Ao final, em reação às críticas e acusações, Vieira de Melo resumiu os termos da deliberação do PSD: “somos um partido político e politicamente decidimos os problemas”⁷⁷⁸.

O parecer do relator da Comissão Especial, deputado Monteiro de Barros, opinou contra a aprovação da emenda parlamentarista. O relator não acolheu o argumento de que a reforma extrapolava as atribuições do Congresso, mas considerou inconveniente a mudança do sistema político, uma vez que atrapalharia a ação do governo. Também afirmou que havia necessidade de uma consulta maior e mais profunda à nação e reforçou, no exame de mérito, as alegações de incompatibilidade do parlamentarismo com a federação e com o exercício do controle de constitucionalidade, que tinham sido defendidas por Afonso Arinos no seu parecer de 1949.⁷⁷⁹

A despeito dos argumentos de fundo ou de forma invocados, a injunção externa do ministro da Guerra foi o fator decisivo para desviar o andamento da proposta. Deputados e senadores reagiram à intromissão de Lott em assuntos fora da sua alçada e denunciaram a imposição de um veto militar à emenda.⁷⁸⁰ Os parlamentares acusaram o ministro da Guerra de

⁷⁷⁵ Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. *Crise Política e Sistemas de Governo (...)*, 2013. p. 56.

⁷⁷⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 28 abr. 1956, p. 2784.

⁷⁷⁷ *Diário do Congresso Nacional*, 28 abr. 1956, pp. 2784-2786.

⁷⁷⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 28 abr. 1956, p. 2788.

⁷⁷⁹ Parecer do Relator Deputado Monteiro de Barros. *Diário do Congresso Nacional*, 9 maio 1956. pp. 3070-3073.

⁷⁸⁰ As manifestações nesse sentido foram reiteradas ao longo da tramitação da emenda. Ver, por exemplo: Discurso Castilho Cabral. *Diário do Congresso Nacional*, 1º maio 1956. p. 2849. Discurso Ruy Santos. *Diário do Congresso Nacional*, 16 out. 1957. p. 8393. Discurso Raul Pilla. *Diário do Congresso Nacional*, 31 out. 1957. p. 9062.

ter praticado grave abuso de poder e usurpado a competência do Congresso de deliberar sobre as propostas de reforma da Constituição.⁷⁸¹ A conduta de Lott seria considerada não apenas um desmando pontual, mas representativa de problemas estruturais do governo e do regime. Segundo o líder da oposição, deputado Prado Kelly, a situação evidenciava a falta de unidade ou o dualismo do governo, dividido entre poder civil e poder militar, comprovando ainda que o governo era “o prolongamento da ilegalidade instalada em novembro”⁷⁸². Por sua vez, o deputado Raul Pilla leu um manifesto do Partido Libertador no qual se afirmava que o próprio regime democrático teria deixado de funcionar, uma vez que todos os poderes se submetiam “a um superpoder que a todos avassala: o poder do ministro da Guerra”⁷⁸³.

O general Lott não seria apenas o homem forte do governo JK, mas o próprio eixo decisório que submetia o governo ao poder militar. O deputado Odilon Braga chegou a dizer que Juscelino era “o ministro sem pasta do Gen. Lott”⁷⁸⁴. Nesse sentido, os líderes udenistas, que em outras oportunidades invocaram e legitimaram a intervenção das Forças Armadas no processo político, passaram a criticar os frequentes pronunciamentos militares no regime presidencial.⁷⁸⁵ De um lado, deixaram de lado o discurso que exaltava o papel moderador e saneador das classes armadas para destacar, em seu lugar, o caráter negativo e desvirtuado da intromissão militar. De outro lado, associavam essa influência militar indevida à prática do sistema presidencial. No discurso em que explicou a sua adesão ao parlamentarismo, Afonso Arinos fez um apelo pela abstenção das Forças Armadas, dirigindo-se particularmente aos chefes do Exército: “Digo a eles que desgraçado é o País em que o Exército se transforma no mais forte dos partidos políticos atuantes”. Em seguida, pediu “que não impeçam a marcha do País para o futuro” e que aceitassem a emenda parlamentarista “porque nela está a salvação da República”.⁷⁸⁶

Na votação da proposta, em novembro de 1959, vários parlamentares que apoiavam a emenda mudaram de posição diante da proximidade da sucessão presidencial que sinalizava a

Discurso Carlos Lacerda. *Diário do Congresso Nacional*, 26 nov. 1957. p. 10050. Discurso Raul Pilla. *Diário do Congresso Nacional*, 1º maio. 1958. p. 1951.

⁷⁸¹ Reage violentamente o Congresso às intromissões de Lott, *Tribuna da Imprensa*, 20 abr. 1956.

⁷⁸² Prado Kelly à Tribuna da Imprensa: “O governo é um prolongamento das ilegalidades de novembro”, *Tribuna da Imprensa*, 23 abr. 1956. No mesmo sentido afirmou o deputado Castilho Cabral, no debate da emenda parlamentarista: “na verdade, continuamos no ‘estado de fato’ iniciado pelos impedimentos dos presidentes Carlos Luz e Café Filho”. Cf. *Diário do Congresso Nacional*, 1º maio 1956, p. 2849.

⁷⁸³ Pilla reage na Câmara: o regime foi duramente golpeado pelo superpoder de um ministro, *Tribuna da Imprensa*, 24 abr. 1956.

⁷⁸⁴ Odilon Braga ao Tribuna da Imprensa: Juscelino é o ministro sem pasta do Gen. Lott, *Tribuna da Imprensa*, 26 abr. 1956.

⁷⁸⁵ Discurso Oscar Correa. *Diário do Congresso Nacional*, 1º nov. 1957. p. 9135.

⁷⁸⁶ *Diário do Congresso Nacional*, 1º maio 1958. p. 1955.

possibilidade de vitória dos candidatos por eles apoiados.⁷⁸⁷ É o caso de Carlos Lacerda que, embora tivesse defendido o parlamentarismo, negou apoio à emenda sob a justificativa de que não havia maiorias estáveis no governo nem estabilidade nas forças de oposição.⁷⁸⁸ Vale lembrar que, a essa altura, o programa político da UDN já consagrava o parlamentarismo como um de seus princípios partidários. Apesar disso e mesmo tendo sido um dos signatários da emenda, o deputado Ernani Sátiro também declarou voto contrário porque considerou que a reforma era inoportuna no momento e acreditava na sabedoria do povo nas próximas eleições.⁷⁸⁹

Nota-se que o desfecho da votação foi atravessado por interesses políticos e eleitorais, justificados por argumentos de inoportunidade e de inconveniência da reforma. O mote de não se aceitar mudanças na Constituição também foi um componente importante dos discursos contrários à proposta reformista. A derrota da emenda não significou, portanto, uma aposta na capacidade e no vigor do presidencialismo. Ao contrário, é possível dizer que a avaliação negativa do sistema presidencial ganhou força nas opiniões políticas e jurídicas. Durante o debate da proposição, o deputado Milton Campos foi um dos que declarou a sua conversão ao sistema parlamentar diante da realidade brasileira e das condições históricas do seu povo. Campos destacou um problema específico do sistema vigente, ao registrar que: “O Presidente, no regime presidencial, é o grande solitário”⁷⁹⁰. O deputado se referia às responsabilidades acumuladas pelo presidente, que se tornaram ainda maiores diante da expansão das atividades do Estado, ao mesmo tempo em que cresceu também o seu isolamento político. Isso porque o ministério indicado não respondia efetivamente pelas tarefas do governo, nem era formado de acordo com a plataforma programática do presidente, mas segundo os seus compromissos eleitorais. Milton Campos concluía que o presidencialismo “está em crise entre nós ou é mesmo responsável pela grave crise que nos assoberba”.⁷⁹¹

Mas de todas as adesões ao sistema parlamentar, a de Afonso Arinos talvez seja a mais representativa da condenação do presidencialismo de 1946. Arinos explicou as razões que o levaram a mudar de entendimento no folheto “Minha evolução para o parlamentarismo”, de 1957⁷⁹², depois publicado como introdução da obra “Parlamentarismo ou Presidencialismo”

⁷⁸⁷ Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (..), 1984. p. 40.

⁷⁸⁸ *Diário do Congresso Nacional*, 11 nov. 1959, pp. 8376-7

⁷⁸⁹ *Diário do Congresso Nacional*, 17 nov. 1959, p. 8542

⁷⁹⁰ *Diário do Congresso Nacional*, 4 dez. 1957, p. 10331.

⁷⁹¹ *Diário do Congresso Nacional*, 4 dez. 1957, p. 10332.

⁷⁹² Franco, Afonso Arinos de Melo. *Minha evolução para o parlamentarismo*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1957

que reúne os principais textos do debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla.⁷⁹³ Arinos relatou que sua mudança de posição não se devia a uma revisão de suas convicções ou pressupostos teóricos, mas se relacionava com a experiência prática do sistema que ele vivenciou na sua atuação política e partidária. Em outro texto ele diria que “a marcha da política brasileira, principalmente a partir de 1951, foi aos poucos me convencendo de que o presidencialismo, tal qual eu o concebia, não está sendo aplicado no Brasil e dificilmente o será em futuro próximo”⁷⁹⁴. O deputado prestava, assim, o seu testemunho sobre o que interpretava como “processo de desajustamento” do sistema presidencial e suas consequências:

Acompanhei assim, de dentro, em um dos seus momentos mais críticos, o processo de desajustamento profundo da máquina do presidencialismo brasileiro. Refletindo sobre ele, à luz dos acontecimentos que vivera diretamente, ou acompanhara de perto, cheguei à conclusão de que tal desajustamento se projeta para fora do campo estritamente institucional e atinge toda a complexa realidade nacional, instabilizando a sua estrutura e entorpecendo o seu desenvolvimento.⁷⁹⁵

A disfunção do sistema presidencial era considerada por Arinos, portanto, como um fator de instabilidade da estrutura política e social e um óbice ao seu desenvolvimento. Dessa impressão geral se desdobram os argumentos do autor sobre as falhas do presidencialismo brasileiro.

Segundo Arinos, o êxito de um regime presidencial dependia do apoio em três pilares: a Constituição, a Suprema Corte e os partidos políticos. No entanto, no seu entendimento, o Brasil não tinha desenvolvido nenhum dos três. À diferença de países como os Estados Unidos e a Inglaterra, nos quais a estabilidade constitucional era fruto de um enraizamento dos modelos jurídicos à realidade vivida, o direito constitucional brasileiro, seguindo a tradição ibérica da América Latina, teria se construído a partir de fórmulas racionais, abstratas e intrinsecamente instáveis. Ao invés de uma cultura de respeito à Constituição, cultivava-se uma prática de mudanças constantes dos textos constitucionais, sem respeito por nenhum.⁷⁹⁶ Nesse sentido, Arinos entendia que a Constituição deveria se adaptar aos elementos históricos e culturais brasileiros, em contraposição a um apego a princípios considerados idealistas e carentes de aplicação efetiva às práticas institucionais.

Por sua vez, a atuação dos partidos políticos seria débil e incapaz de estruturar o presidencialismo como um “regime de partidos”. Isso decorreria principalmente do predomínio

⁷⁹³ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. In: Franco, Afonso Arinos de Melo; Pilla, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

⁷⁹⁴ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

⁷⁹⁵ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. (...), 1958. p. 2.

⁷⁹⁶ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. (...), 1958. p. 5.

político das Forças Armadas nos governos caudilhistas, que seriam a marca da América Latina. O governo presidencialista no Brasil estaria sustentado mais nas classes militares do que nos partidos, que teriam se mostrado impotentes em protagonizar a marcha dos processos políticos. A instituição do parlamentarismo forçaria uma atuação responsável dos partidos na formação dos gabinetes e daria maiores condições de neutralizar a influência militar. Somente assim, para Arinos, poderiam ser enfrentados os três principais fatores do atraso político no Brasil: a demagogia, a improvisação e a corrupção.⁷⁹⁷

Quanto à atuação do STF, caberia à Corte, no sistema presidencial, cumprir o papel de árbitro da legalidade, responsável por conter os excessos dos demais poderes e por exigir o respeito à Constituição. No entanto, Arinos avaliou que o STF “fracassou na sua missão” desde o princípio, tendo em vista suas demonstrações de subserviência ao poder na Primeira República, “para culminar na lamentável submissão de 21 de novembro”. Ou seja, a atuação (ou abstenção) do STF no julgamento do caso Café Filho teria coroado o histórico de descumprimento da função que competia ao tribunal de submeter a política ao direito. Segundo Arinos, não cabia culpar individualmente os integrantes da Corte, que em regra seriam “homens probos e juristas de mérito”, ainda que, na sua avaliação, poucos fossem especialistas em direito público. “A instituição, em conjunto, é que naufragou historicamente na fraqueza, na omissão e no conformismo”, concluiu o deputado.⁷⁹⁸

Esse conjunto de argumentos que atestavam a falência do presidencialismo estão bem resumidos em nota explicativa do livro “Estudos de Direito Constitucional”, datada de dezembro de 1956. Assim sintetizou Arinos:

A propaganda demagógica feita a um eleitorado pouco esclarecido, a corrupção eleitoral e a hipertrofia do Executivo, de um lado, e do outro a fraqueza subserviente do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal tiraram ao presidencialismo brasileiro as qualidades mestras do regime, fundadas na independência equilibrada dos poderes e na predominância do fator jurídico sobre o político, que constituem o forte arcabouço do governo presidencial.⁷⁹⁹

De início, cabe deter-nos sobre a descrição que Arinos faz sobre o papel dos partidos políticos e do Congresso, espaços nos quais participou ativamente. Ao propor, de um lado, que os partidos tiveram uma atuação débil e que foram substituídos pelas Forças Armadas no jogo político e, de outro lado, que o Congresso se manteve submetido e anulado pela hipertrofia do Poder Executivo, Arinos simplifica as dinâmicas institucionais que marcaram a prática do presidencialismo no período. Se é certo que o sistema partidário enfrentava dificuldades para

⁷⁹⁷ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. (...), 1958.

⁷⁹⁸ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. (...), 1958. p. 6.

⁷⁹⁹ Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. (...), 1957.

se institucionalizar, isso não significa que os partidos tenham sido meros coadjuvantes. Como indica Maria Campello, houve um processo simultâneo de fortalecimento do Estado e dos partidos, que buscavam se adaptar às mudanças e se realinhar de acordo com as condições das disputas políticas.⁸⁰⁰ Nesse processo, os partidos mantiveram interações com as classes militares, que não podem ser reduzidas a uma lógica simples de preponderância das Forças Armadas. O próprio Arinos e seu partido validaram, em diversos momentos, formas de intervenção militar nos processos políticos. Essa intervenção não ocorreu, portanto, à margem da atuação dos partidos, mas com sua colaboração.

Por sua vez, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo também se tornaram mais complexas do que a imagem de hipertrofia do primeiro e submissão do segundo. Não há dúvida de que, desde a Constituinte, houve um intuito de fortalecer o Poder Executivo, de ampliar suas áreas de atuação e de manter uma centralização política que preservasse também uma margem de arbítrio estatal. Mas ao mesmo tempo o Poder Legislativo também ganhou maior autonomia e capacidade inclusive para se opor e contrastar os poderes do Presidente. Segundo Maria Campello o Congresso brasileiro despontou como um dos mais fortes na América Latina, no cenário do pós-guerra.⁸⁰¹ Minimamente o Congresso teve uma atuação decisiva nos momentos de crise política. Como visto, as crises de 1954 e 1955 se resolveram a partir de intervenções do Poder Legislativo que tanto pressionaram os limites da legalidade, como permitiram uma continuidade da ordem jurídica e das instituições.

No campo governativo e, mais especificamente, no âmbito da produção legislativa, as interações entre Executivo e Legislativo envolveram atritos e dificuldades que parecem próprias do modelo presidencial que se passou a caracterizar como presidencialismo de coalizão. Como comentamos na introdução do trabalho, diante das fórmulas consagradas pelos constituintes de 1946, o próprio Arinos tinha manifestado uma expectativa de que o pluripartidarismo e a representação proporcional atuassem para contrabalancear o poder pessoal exercido pelo presidente. Anos mais tarde, o autor diria que essa expectativa tinha se frustrado, já que a representação proporcional teria enfraquecido a atuação do Congresso, formado por maiorias flutuantes e precárias e com constante necessidade de transação.⁸⁰² Outros autores também passaram a ver a representação proporcional como um problema, uma vez que debilitou a autoridade política e o comando governamental do Poder Executivo, na medida em que passou

⁸⁰⁰ Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (...)*, 1990.

⁸⁰¹ Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (...)*, 1990. p. 106.

⁸⁰² Franco, Afonso Arinos Melo. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1965. p. 52.

a depender de alianças heterogêneas e a transigir com demandas que atrapalhariam a administração.⁸⁰³ Mas o que se extrai desse cenário é que, aquilo que é apontado como crise do presidencialismo parece ser parte do próprio processo de acomodação das suas dinâmicas institucionais. Esse processo não está livre de contradições ou distorções, como demonstram os problemas de elaboração legislativa enfrentados no período.

Em outro ponto, é interessante perceber que a crítica de Arinos ao presidencialismo brasileiro reage à própria democratização do poder político que decorreu do alargamento da participação política, particularmente nas eleições. Ao ressaltar o problema da demagogia capaz de distorcer a expressão de um “eleitorado pouco esclarecido”, o autor reforça o discurso de traço autoritário sobre a necessidade de preparar o povo para o exercício da democracia. Nesse sentido, o parlamentarismo aparece como uma via que permite restringir a influência popular sobre a política. É ilustrativa dessa visão a declaração do deputado Lucídio Ramos no debate da emenda parlamentarista: “Não preconizamos (...) a ação direta das massas, dando ou procurando dar orientação aos atos do poder executivo. Defendemos, isto sim, um sistema pelo qual essas diretrizes são traçadas democraticamente pelo Parlamento, representante da Nação e seu porta-voz nos altos conselhos do governo”⁸⁰⁴.

Por fim, a condenação do sistema presidencial também representa, na explanação de Arinos, um atestado de inefetividade da Constituição de 1946. Essa baixa aderência do texto da Constituição à realidade, incapaz de conformar as relações e as práticas políticas, seria consequência de uma cultura constitucional apegada a fórmulas abstratas e pouco enraizada na experiência concreta. A leitura de Arinos representa uma interpretação de longo alcance sobre a história constitucional brasileira como uma história de frustração e de descompasso entre teoria e prática, entre ideal e realidade.⁸⁰⁵ Mas essa leitura desconsidera os embates e as disputas em torno do projeto constitucional de 1946 que demonstram como o texto da Constituição não era indiferente às estratégias e às movimentações dos atores políticos e jurídicos. Mesmo as tensões entre ímpetos reformistas e resistências obstinadas contra qualquer reforma constitucional, se por um lado mostram a dificuldade de se processar mudanças a partir da Constituição, também traduzem a relevância do discurso constitucional para a experiência política e jurídica do período.

⁸⁰³ Trigueiro, Osvaldo. A crise do sistema eleitoral brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 6, julho de 1959. pp. 105-108.

⁸⁰⁴ *Diário do Congresso Nacional*, 26 out. 1957, p. 8853.

⁸⁰⁵ A esse respeito, ver: Lynch, Christian Edward Cyril; Mendonça, José Vicente Santos de Por uma história constitucional brasileira (...), 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso percurso de pesquisa sobre a história constitucional brasileira teve início, no mestrado, com o estudo sobre as interações entre direito e autoritarismo no período da ditadura pós-1964. As perguntas que ficaram em aberto ou que foram provocadas a partir desse trabalho influenciaram a definição do objeto pesquisado na tese. Nos últimos anos, houve um salto significativo dos estudos em história do direito sobre o período da ditadura, voltados a examinar o pensamento jurídico autoritário, a relação entre juristas e militares, ou entre o Poder Judiciário e a repressão política. Por outro lado, os debates jurídicos que dizem respeito à democracia do período 1946-1964 ainda são pouco explorados ou debatidos pela perspectiva da história constitucional. A presente tese buscou se dedicar a essa lacuna com foco na análise dos momentos de crise política e institucional atravessados em 1954 e 1955.

A inquietação inicial da pesquisa dizia respeito a como o direito participou desses momentos de crise. Tentando evitar a armadilha de reduzir o desenlace das crises a um predomínio do político sobre o jurídico, buscamos analisar mais a fundo os argumentos que foram desenvolvidos e os instrumentos jurídicos empregados. De maneira geral, a literatura sobre o período confere destaque às disputas em torno da legalidade que marcaram os debates e a linguagem política dos atores, dominada pelo espectro do golpe e do golpismo. Não há, no entanto, uma reflexão mais ampla sobre o que essas disputas significam. De fato, o clima de ameaça e de suspeição de golpe, os discursos favoráveis a intervenções militares e a medidas de exceção e as acusações recíprocas de golpismo costumam ser retratadas como estratégias do campo político ou como manifestações da baixa aderência da democracia à realidade. Corre-se o risco, com isso, de dissolver o sistema jurídico aos seus usos particulares, como alerta Andrei Koerner:

a afirmação de que o significado dos conceitos jurídicos depende do seu uso e da vontade política e estratégica de utilizá-los enfoca apenas a arbitrariedade do discurso, mas não seu caráter instituído e objetivo, ou não disponível, para os atos individuais dos sujeitos. O sistema jurídico se dissolveria nos seus usos singulares, e corre-se o risco de perder de vista seus efeitos globais de poder.⁸⁰⁶

A bibliografia sobre a história política pós-1946 também discute pouco as estratégias e os institutos jurídicos que foram usados como mecanismos de saída das crises que, mesmo envolvendo quebras ou desvios da legalidade, mantiveram a continuidade do regime democrático e das instituições políticas. Chama atenção, por exemplo, que a tentativa de impeachment de Getúlio Vargas, em 1954, e os impedimentos presidenciais aprovados em 1955

⁸⁰⁶ Koerner, Andrei. Sobre a história constitucional. In: *Estudos Históricos*. Vol. 29, n. 58. Rio de Janeiro, mai/ago 2016. p. 537.

sejam apenas mencionados de passagem por esses estudos. Predomina uma percepção de que o direito, particularmente o direito constitucional, não funcionava ou não era aplicado, ou era apenas instrumentalizado pela luta política e utilizado para criar uma fachada jurídica. Nessa visão, a resolução dos impasses políticos era definida, efetivamente, pela ação das Forças Armadas que teriam exercido a função de árbitro dos conflitos.

Ao analisar os elementos das crises de 1954 e 1955, outro componente se tornou estruturante: a questão do presidencialismo. De forma mais imediata, as duas situações se apresentaram como crises presidenciais que envolveram um impasse entre os poderes Executivo e Legislativo e resultaram no afastamento de presidentes da República. Mas além desse aspecto conjuntural, também se estabeleceu uma forte conexão entre as crises políticas e o debate sobre sistema de governo que foi travado ao longo de todo o período pós-1946. Tanto a doutrina constitucional como os atores políticos, principalmente no campo parlamentar, discutiram intensamente os problemas de funcionamento do presidencialismo e a alternativa de adoção do sistema parlamentar no Brasil. A ocorrência das crises serviu tanto para corroborar o diagnóstico de disfunções do sistema presidencial como para alimentar as reiteradas tentativas de aprovação de uma reforma parlamentarista por meio de emenda à Constituição de 1946.

A avaliação dos atores e analistas do período reforçava uma tese que aparecia então e que continua presente nos estudos da teoria política sobre sistemas de governo. A tese afirma que o sistema presidencial favorece a ocorrência de conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo, sem oferecer mecanismos de resolução pelas vias legais. A situação de impasse conduz, por sua vez, a frequentes quebras da legalidade por meio de golpes e de revoluções que fragilizam o regime democrático. Dentro desse modelo interpretativo, o presidencialismo constitui um fator de desestabilização da democracia. Apesar da força explicativa que essa tese mantém, revelamos um cenário mais complexo em torno da experiência do sistema presidencial e das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no período pós-1946 e particularmente nos cenários das crises de 1954 e 1955.

Um dos principais defeitos tipicamente atribuídos ao presidencialismo é a hipertrofia do Poder Executivo que seria inerente a ele. Essa crítica guarda uma relação direta com o debate do constitucionalismo, que traduz historicamente uma desconfiança em relação aos poderes do Executivo. No Brasil, em particular, essa desconfiança foi reforçada pela vivência de longos períodos de ditaduras, marcadas pela centralização política e pelo exercício autoritário do poder. No contexto pós-1946, as referências ao passado político, tanto ao Estado Novo como aos abusos presidenciais praticados na Primeira República, mantinham o Poder Executivo sob

suspeita. Ao mesmo tempo, os poderes presidenciais foram reforçados diante da realidade de intervenção estatal em amplos espaços da vida social e econômica do país.

Paralelamente, diversas inovações alteraram a moldura jurídica e política, bem como os arranjos institucionais que caracterizaram a democracia no período. As alterações do sistema político e eleitoral, a exemplo da atuação da justiça eleitoral, da constituição de partidos nacionais e da representação proporcional, além da ampliação do direito ao voto, foram fatores de democratização do poder político que influenciaram a prática presidencialista. Buscamos compreender como as instituições e os atores responderam a essas mudanças a partir da análise do segundo governo Vargas. Em primeiro lugar, notamos que a eleição direta não era entendida como uma exigência automática ou indispensável do presidencialismo e tampouco da democracia. Se o sufrágio direto significava uma aproximação entre presidente e eleitorado nacional, também representava a legitimação do exercício de um mandato popular pelo presidente, que poderia concorrer ou conflitar com a representação parlamentar.

Em segundo lugar, percebemos a dificuldade dos atores políticos em lidar com a indeterminação e com os conflitos políticos próprios do jogo democrático. As insistentes estratégias de conciliação e tentativas de controle do processo eleitoral comprovam essa dificuldade. Não obstante, ao mesmo tempo, muitos aspectos que eram apontados como disfunções do presidencialismo de 1946, a exemplo da frustração em constituir maiorias parlamentares estáveis e da influência exercida pelo presidente no campo da elaboração legislativa, também se mostraram parte do processo de adaptação e de acomodação às novas dinâmicas institucionais. Esse processo não foi linear e nem esteve livre de contradições. Mas tampouco se reduziu a uma artificialidade. Apesar do fortalecimento do Poder Executivo e das dificuldades de se estruturar os governos com base nos partidos, não é possível dizer que o Congresso e o sistema partidário tenham tido um papel amorfo. Mesmo no processo de produção das leis, no qual se destacou a profusão de normas editadas pelo Executivo no exercício do poder regulamentar, o presidente não deixou de depender da colaboração do Congresso, e o Poder Legislativo não deixou de exercer um poder de barganha na apreciação de projetos de lei e de vetos do Executivo.

Particularmente, notamos a posição reforçada que o Congresso assumiu nas funções de controle e de fiscalização do Poder Executivo, que abriam margem para uma atuação desestabilizadora do governo, como ocorreu no uso das Comissões Parlamentares de Inquérito durante o mandato de Vargas. Dentro desse quadro, o estudo do impeachment se tornou um aspecto central e reagiu a duas hipóteses, que não são excludentes entre si. Em primeiro lugar, diante da projeção que o instituto assumiu no momento atual e da sua aplicação no cenário

latino-americano e no Brasil, uma hipótese seria encontrar na Lei 1.079, de 1950, e na interpretação que ela recebeu no período uma intencionalidade de se “parlamentarizar” o impeachment. Desse modo, a extensa margem de atuação do Congresso na apreciação de casos de impeachment, apontada em críticas recentes, estaria ligada ao modo como o instituto foi concebido na década de 1950. Em segundo lugar, o fato de o impeachment não ter sido empregado na resolução das crises de 1954 e 1955 e de ser avaliado pela doutrina publicista da época como um instrumento ineficaz e sem aplicação prática indicaria a sua irrelevância no período. Uma vez que os conflitos políticos se resolveram por outros meios, à primeira vista fora do direito, uma análise sobre o impeachment teria pouco a contribuir para o entendimento desse passado, e uma análise desse passado teria pouco a contribuir para o entendimento do impeachment.

A pesquisa provou o contrário. De fato, a investigação histórica nos permite perceber que a análise de institutos que aparentemente tiveram pouca ou nenhuma aplicação pode revelar aspectos menos óbvios, mas não menos importantes, sobre como as instituições e os atores políticos se comportaram. Quanto ao impeachment na década de 1950, um primeiro dado que observamos é a pouca inovação que a Lei 1.079 trouxe em relação ao diploma normativo que até então regulava o instituto. Nesse sentido, não foi a lei de 1950 que criou os tipos amplos e abertos dos crimes de responsabilidade com o intuito de conferir ao Congresso um instrumento discricionário de controle sobre o presidente. A legislação brasileira pode ser considerada inclusive mais rigorosa quanto aos aspectos processuais e quanto à exigência de crime de responsabilidade se comparada aos modelos norte-americano e argentino, que nos serviram de inspiração. Por sua vez, os riscos de abuso decorrentes de uma utilização político-partidária do impeachment eram considerados desde a transposição do instituto ao sistema presidencial, nos Estados Unidos. Portanto, a Lei 1.079/1950 não foi marcada por uma influência parlamentarista, mas refletiu a tradição jurídica e política já praticada no Brasil, bem como o tratamento consagrado ao instituto no sistema presidencialista.

É certo, no entanto, que parte expressiva da doutrina defendia uma politização do impeachment como forma de torná-lo eficaz e de aproximá-lo do voto de censura. Também é significativo que o principal manual sobre o impeachment, possivelmente até os dias de hoje, endosse essa perspectiva e tenha sido escrito por um notório parlamentarista, como era Paulo Brossard. Ao mesmo tempo, a interpretação de Brossard não diverge daquela que muitos deputados sustentaram no debate sobre a abertura de processo de impeachment contra Vargas. Entre eles estava o também jurista e então presidencialista Afonso Arinos. Portanto, o fato de

o impeachment não ter sido aplicado não afastou a existência de disputas sobre o seu sentido e sobre aspectos do seu funcionamento até hoje controversos.

O fracasso do impeachment de Vargas demonstrou como o avanço ou não do processo dependia de fatores alheios à questão jurídica, como a mobilização da imprensa e da opinião pública e as avaliações estratégicas sobre os efeitos políticos que a medida poderia gerar. Mas o episódio também autoriza outras análises. Em primeiro lugar, a negativa da Câmara não refletiu uma posição de dominância do presidente sobre o Congresso, nem a existência de uma base sólida de sustentação parlamentar do governo. Prova disso foi a participação do Poder Legislativo como ator central das articulações contra Vargas na crise final do governo, em agosto. Em segundo lugar, a discussão sobre o impeachment foi de certo modo retomada nas crises de 1954 e 1955, ainda que no sentido de pensar em formas mais flexíveis de afastamento do chefe do Executivo, como os impedimentos presidenciais. Como vimos, a defesa de um impedimento mais amplo que o impeachment foi aplicada em 1955 para retirar Carlos Luz e Café Filho do exercício da presidência e foi cogitada em 1954 para justificar a remoção de Vargas do poder. Nos dois casos, parlamentares e juristas defenderam que a incompatibilidade do presidente com o exercício do cargo poderia ser também de ordem moral, e não apenas de ordem física ou jurídica.

A análise desses eventos demonstra que a ausência do impeachment não significou uma resolução estritamente militar das crises. Também joga luz sobre estratégias repressivas que, anos mais tarde, seriam empregadas pela ditadura pós-1964. Isso porque a figura do impedimento serviu de justificativa para a destituição de João Goulart da Presidência, em abril de 1964, bem como de uma série de governadores de estados que foram afastados a partir de declarações de vacância do cargo pelas Assembleias Legislativas. Esse dado reforça a participação que o Poder Legislativo teve na aplicação de medidas voltadas à perseguição e à punição de opositores do regime. Ainda que o recurso aos impedimentos nesses contextos seja mais frágil juridicamente, inclusive para os critérios e questionamentos da época, é possível aproximá-lo da função mais recentemente desempenhada pelo impeachment que, mesmo contando com maior respaldo jurídico em termos formais e procedimentais, tem sido alvo de intensas controvérsias.

Essa transformação de cenário confirma como a aplicação de instrumentos como o impeachment é historicamente contingente. A funcionalidade do instituto se alterou com o tempo e na medida em que ele se tornou capaz de atender e de acomodar as pretensões dos atores envolvidos, ainda quando fossem abusivas. Um reflexo disso é a mudança de percepção sobre o impeachment por parte mesmo de atores estudados no período. Por exemplo, na década

de 1950, o jurista e deputado Aliomar Baleeiro compartilhava da descrença em relação ao impeachment, que seria, em suas palavras, “a arma das democracias em sua infância”⁸⁰⁷. Já em texto de 1977, Baleeiro reconheceu que o impeachment deixava de ser uma peça enferrujada, como demonstrava a experiência norte-americana, já que, mesmo que não fosse levado a termo o julgamento político, o instituto passou a ser ativado e a dar resultados como um mecanismo de pressão pela renúncia ou de intimidação dos governantes.⁸⁰⁸

Nas crises de 1954 e 1955, o uso de instrumentos jurídicos, como os impedimentos, visava tanto legitimar a ação contra os presidentes, como evitar uma ruptura do regime. Nos dois casos, houve uma imediata tentativa de se demonstrar o retorno à normalidade jurídica e institucional. Mas os instrumentos invocados não estavam previstos e regulados formalmente como mecanismos de freios e contrapesos. De um lado, o impeachment ou não funcionou, no caso de Vargas, ou não funcionaria a tempo, nos casos de Carlos Luz e Café Filho. Por sua vez, as medidas de exceção previstas para situações extremas tampouco foram usadas para contornar as crises. Isso se explica mais diretamente pelo fato de terem sido intervenções contra os governos constituídos. Mas também notamos que havia uma forte resistência contra o uso de medidas que suspendessem formalmente a Constituição, o que refletia em parte uma repulsa à incidência dessas medidas no passado e o receio de que elas abrissem espaço para ações mais repressivas e arbitrárias. Ao mesmo tempo, como os instrumentos excepcionais eram enquadrados pela Constituição e observavam, por isso, alguns limites e requisitos, eles podiam não atender à necessidade de respostas casuístas ou construídas sob medida para as delicadas circunstâncias políticas.

Diante disso, os discursos que justificaram os afastamentos presidenciais fora dos trâmites normais invocaram argumentos de necessidade, exigências de fato ou a inversão da legalidade. Ou seja, legitimou-se uma solução anormal para uma situação de anormalidade. Ao mesmo tempo, eram discursos defensivos voltados para preservar a Constituição de 1946, e não infringi-la ou alterá-la. Para isso, no entanto, seria necessário flexibilizar a interpretação e a aplicação da Constituição, sob o argumento de que ela não poderia levar à ruína do regime ou atuar como um “pacto suicida”. Não haveria, portanto, uma intenção de ruptura ou de criação de uma nova base jurídica. Era este ponto, segundo Afonso Arinos, que diferenciaria os movimentos militares de 1955 e 1964:

Em 1965 [sic] esta interpretação foi válida, porque o poder revolucionário expedira uma lei constitucional (O Ato Institucional) destinada a declarar o que ficava suprimido e o que ficava mantido no sistema constitucional anterior. Era uma base

⁸⁰⁷ Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. (...), 1965. p. 196.

⁸⁰⁸ Baleeiro, Aliomar. A catalepsia do “impeachment” (...), 1977. p. 113.

jurídica nova, sobre a qual a justiça deveria funcionar. (...) Mas, em 1955, a situação era diversa. A sedição militar não pretendia ditar nenhuma nova lei. Mantinha tudo, desde que nada se cumprisse, além do que lhe convinha.⁸⁰⁹

Ou seja, para Arinos, o fato de romper com a ordem constitucional foi o que conferiu validade à intervenção militar de 1964, enquanto o movimento de 1955 seria apenas uma espécie de quartelada para retirar presidentes do poder. Podemos usar o mesmo raciocínio para afirmar que, em 1964, houve uma ruptura ilegítima do regime democrático, enquanto em 1954 e 1955 o regime se manteve de pé, embora com perturbação no seu funcionamento. As ambiguidades das crises de 1954 e 1955 estão ligadas ao fato de terem envolvido uma “legalidade revolucionária” ou realizado “revoluções pela metade”, para usar os termos empregados pelo udenista Octávio Mangabeira. O direito, nesses casos, ao mesmo tempo em que serviria para legitimar, também enquadraria o poder de fato, mesclando regra e exceção. Esse tipo de atuação não se confunde com uma postura legalista nem com uma postura puramente golpista. Apesar da permanência do regime e das instituições, as crises sem ruptura podem ter legados contraditórios, como sinalizamos na introdução do trabalho. De fato, as disputas quanto à legitimidade das medidas seguiram como um fator que desestabilizou o jogo político. Também colocaram em questão a capacidade de o sistema político funcionar por meio de seus mecanismos de estabilização dos conflitos.

Nesse sentido, as crises políticas de 1954 e de 1955 foram avaliadas como sintomas de mau funcionamento do presidencialismo e incentivaram as tentativas de mudança do sistema de governo. No entanto, notamos que as estratégias de culpar o desenho institucional pela ocorrência das crises serviram para escamotear a participação do Poder Legislativo nesses contextos, particularmente no caso da oposição contra Vargas em 1954. A ideia de que o sistema presidencial estaria pautado pelo equilíbrio entre Poder Executivo e Forças Armadas, o que levaria a frequentes quebras de legalidade por conta de intervenções militares, eximia o Congresso e os atores políticos e jurídicos de responsabilidade. Tal narrativa não revela como os atores não só convocaram as Forças Armadas a intervir no processo político, como também legitimaram a atuação das elites militares dentro da estrutura política na condição de fiadoras do regime democrático.

O discurso parlamentarista se apoiou no diagnóstico sobre o presidencialismo como fator de risco para a democracia, uma vez que não conseguiria resolver os conflitos entre os poderes dentro dos marcos legais. No entanto, observamos que os impasses entre os poderes estiveram diretamente relacionados àqueles elementos que democratizaram o exercício do

⁸⁰⁹ Franco, Afonso Arinos de Melo. *A escalada* (...), 1965. p. 399.

poder político, em particular o sufrágio direto e o alargamento da cidadania política. Nesse sentido, o parlamentarismo se apresentava como uma alternativa também para neutralizar os efeitos da eleição direta para presidente. Não obstante, os seguidos fracassos de aprovação da emenda parlamentarista mostraram que seus apoiadores estariam dispostos a abrir mão da mudança em nome dos interesses partidários nas corridas presidenciais.

Os debates das emendas parlamentaristas também trouxeram um argumento recorrente sobre a inconveniência e a inoportunidade de se alterar a Constituição de 1946. Ao mesmo tempo, a Constituição foi desafiada na sua capacidade de oferecer um arcabouço adequado para regular a organização dos poderes e o funcionamento do sistema político. A resistência contra os ímpetus reformistas atestaria a incapacidade da Constituição de 1946 de comportar mudanças e de atender às necessidades do regime democrático. Segundo essa interpretação, as transformações políticas e sociais teriam ocorrido à margem da Constituição. O contexto pré-1964 parece demonstrar que de fato se produziu um descompasso entre a Constituição e as demandas e reivindicações existentes na sociedade. Mas esse dado não esgota o significado da Constituição de 1946. Sabemos que uma Constituição é sempre o texto e suas possibilidades de leitura. Nesse sentido, as crises de 1954 e 1955 não mostraram um processo de fragilização ou inadequação da Constituição. Ainda que o sistema constitucional tenha sofrido os reflexos das crises, é significativo que tenha sobrevivido a elas e que tenha sido defendido, não em nome de um formalismo legal, mas de conquistas concretas asseguradas no texto da Constituição. Para além de uma disputa dos sentidos da Constituição, esse cenário permite refletir sobre a que conceitos de democracia a Constituição responde. Assim, ao contrário de uma visão de inefetividade, o estudo do período pós-1946 oferece um rico aprendizado à história constitucional brasileira.

REFERÊNCIAS

- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.
- Ackerman, Bruce. *The decline and fall of the American Republic – the Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge, MA and London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
- Abreu, Alzira Alves de *et al.* *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.
- Almino, João. *Os democratas autoritários: liberdades individuais, de associação política e sindical na constituinte de 1946*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- Alves Filho, F. Rodrigues. *Democracia corrompida ou golpe de Estado?* São Paulo: Edições GEA, 1955.
- Arendt, Hannah. *On Revolution*. Introduction by Jonathan Schell. New York: Penguin, 2006
- Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.
- Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press: Princeton and Oxford, 2002.
- Baleeiro, Aliomar. A catalepsia do “impeachment”. In: *Estudos jurídicos em homenagem ao Professor Oscar Tenório*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1977.
- Baleeiro, Aliomar. *A Constituição de 1946*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras, v. 5).
- Ball, Terence; Pocock, J. G. A. (Ed.). *Conceptual Change and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 1988.
- Balkin, Jack M. Constitutional Hardball and Constitutional Crises (2008). *Faculty Scholarship Series*. Paper 226. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/226.
- Balkin, Jack M., Constitutional Rot and Constitutional Crisis (October 1, 2017). *Maryland Law Review*, Forthcoming; Yale Law School, Public Law Research Paper No. 605.
- Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- Barbosa, Ruy. *Ruínas de um governo*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1931.
- Barroso, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A UDN e o udenismo – ambiguidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

Bercovici, Gilberto. Tentativa da instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). In: Fonseca, Ricardo Marcelo; Seelaender; Airton Cerqueira Leite. (Org.). *História do direito em perspectiva: do antigo regime à modernidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

Bercovici, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. 2ª edição. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

Bierrenbach, Júlio de Sá. *1954-1964 – Uma década política*. Rio de Janeiro: Ed. Domínio Público, 1996.

Biroli, Flávia. Jornalismo, Democracia e Golpe: a Crise de 1955 nas páginas do Correio da Manhã e de O Estado de S. Paulo. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 22, p. 87-99, jun. 2004.

Bonavides, Paulo. Parlamentarismo, presidencialismo e partido político. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Vol. 1. Belo Horizonte. Dezembro de 1956.

Bonavides, Paulo. Presidencialismo. In: Santos, J. M. de Carvalho (Org.). *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. Vol. XXXIX. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947.

Bonavides, Paulo; Andrade, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 9. ed. Brasília: OAB: Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 2008.

Braga, Sérgio Soares. *Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946: um perfil socioeconômico e regional da Constituinte de 1946*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

Brossard, Paulo. Parlamentarismo e presidencialismo poder legislativo e poder executivo; a emenda parlamentarista. *Revista forense*, v. 47, n. 128, p. 37-49, mar./abr. 1950.

Brossard, Paulo. Presidencialismo e Parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949.

Café Filho, João. *Do sindicato ao Catete*. Volume 2. Rio de Janeiro: José Olympio, 1966.

Campos, Francisco. *Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

Carlson, Karla. *Forças Armadas e democracia no Brasil – o 11 de Novembro de 1955*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2012.

_____. *Marechal Lott, a opção das esquerdas: uma biografia política*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

Carone, Edgard. *A República Liberal II. Evolução política (1945-1964)*. São Paulo: DIFEL, 1985.

Carvalho, José Murilo de. *Forças armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

Carvalho Netto, Menelick de. A urgente revisão da teoria do poder constituinte: da impossibilidade da democracia possível. In: Cattoni, Marcelo. Poder constituinte e patriotismo constitucional. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2006.

Carvalho Netto, Menelick de; Scotti, Guilherme. 20 anos da constituição: o desafio da assunção da perspectiva interna da cidadania na tarefa de concretização dos direitos, In: Cattoni De Oliveira, M.A.; Machado, F.D.A. (orgs). *Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

Casela, Gabriel Teixeira. *Democracia sitiada: discursos no Congresso Nacional e na imprensa sobre os instrumentos de exceção no Brasil (1946/1988)*. 141f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. 2011.

Cavalcanti, Themístocles. A crise constitucional do nosso tempo. *Rev. Dir. Públ. e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Vol. IV, nº 3 - setembro/dezembro 1961.

Cavalcanti, Themístocles Brandão. *A crise constitucional do nosso tempo*. Curitiba: Faculdade de Direito, 1957.

Cavalcanti, Themístocles. Formas de governo – uma revisão do problema. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Vol. V, n. I, janeiro/abril 1961.

Cavalcanti, Themístocles. O Estado e a ordem econômica – Problemas de técnica legislativa. *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 25. Jul/Set. Rio de Janeiro: 1951.

Cavalcanti, Themístocles Brandão; Leal, Vitor Nunes; Silva, Carlos Medeiros. *Cinco estudos: A federação, a divisão de poderes (2 estudos), os partidos políticos, a intervenção do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

Cellard, A. A análise documental. In: Poupart, J. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Editora Vozes: Petrópolis, 2012.

Centenário de Rui Barbosa. Notícias universitárias. *Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre*, vol. 1, 1949.

Chaves, Raul. *Crimes de responsabilidade*. Salvador: Artes Gráficas, 1960.

Chauí, Marilena. *Mito Fundador e Sociedade Autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

Cintra, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: Avelar, Lúcia; Cintra, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Ed., 2004.

Costa, Edgard. *Os grandes julgamentos do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964-1967.

Costa, Emilia Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Ieje, 2007.

Costa, Luís Ricardo Araújo da. *Bota o retrato do velho Getúlio outra vez: a campanha presidencial de 1950 na imprensa do Rio de Janeiro*. Dissertação (mestrado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2014.

Costa, Maurício Mesurini da. *O Estado interventor no Brasil e seus reflexos no direito público (1930-1964): Themístocles Cavalcanti e sua contribuição doutrinária*. Tese (doutorado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016.

Costa, Philomeno Joaquim da. Presidencialismo e parlamentarismo - exame da emenda constitucional parlamentarista. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 39, n. 183, p. 36-56, jan. 1950.

Costa, Pietro. *Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2010.

Cruz, Adelina Maria Alves Novaes; Costa, Célia Maria Leite; D'Araújo, Maria Celina Soares; Silva, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955: Coletânea de documentos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Dahl, Robert. O mito do mandato presidencial. *Lua Nova* nº 24, setembro 1991.

D'Araújo, Maria Celina (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

D'Araújo, Maria Celina Soares. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1992.

De Paula Marques, Raphael. Estado de exceção e mudança (in)constitucional no Brasil (1935-1937). *Historia Constitucional*, no. 14, 2013, pp. 353-386.

Dulci, Otávio Soares. *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1986.

Esteves, Eunice Maria de Souza. *O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil*. (1946-1961). Brasília: Fundação Nacional Pró-Memória, 1984. p. 33.

Ferreira, Jorge. Crises da República: 1954, 1955 e 1961. In: Ferreira, Jorge; Delgado, Lucília de Araújo Neves. (org.) *O Brasil Republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

Ferreira, Jorge. O nome e a coisa: o populismo na política brasileira. In: Ferreira, Jorge. (Org.) *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Ferreira, Marieta de Moraes. Apresentação. In: Rémond, René (Org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Figueiredo, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

Figueiredo, Paulo de. Impeachment - sua necessidade no regime presidencial. *Revista de Informação Legislativa*. Junho 1965.

Figueiredo, Sara Ramos de. Instituição do Parlamentarismo na República. *Revista de Informação Legislativa*, outubro a dezembro de 1968. p. 209-264.

Figueiredo, Sara Ramos de. O Parlamentarismo na República. *Revista de Informação Legislativa*, janeiro a março de 1969. p. 173-284.

Finn, John E. *Constitutions in Crisis – Political Violence and the Rule of Law*. Oxford and New York: Oxford University Press, 1991.

Franco, Afonso Arinos de Melo [1952]. A crise do direito e o direito da crise. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

_____. *A escalada – memórias*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.

_____. *Evolução da crise brasileira*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1965.

_____. [1955] Impedimento constitucional do presidente da República. In: Franco, Afonso Arinos de Melo. *Estudos de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1957.

_____. Os partidos políticos nacionais. *Revista Forense*, Vol. 157, Ano 52, janeiro-fevereiro de 1955.

Franco, Afonso Arinos de Melo; Pila, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

Freyre, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1989.

Freyre, Gilberto. *Nação e exército: conferência proferida na Escola do Estado-Maior do Exército*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1949.

Galvão, Laila Maia. *História constitucional brasileira na Primeira República: um estudo da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 1923*. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, SC, 2013.

Gomes, Ana Suelen Tossige, Matos, Andityas Soares de Moura Costa. O estado de exceção no Brasil republicano. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.3, 2017, p. 1760-1787.

Gomes, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. *Tempo*, Rio de Janeiro, vol. 1, nº 2, 1996, pp. 25-26.

Gomes, David. “*Houve mão mais poderosa*”? Soberania e Modernidade na Independência do Brasil. Belo Horizonte: Initia Via, 2015.

Gross, Oren; Aolaín, Fionnuala Ní. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2006.

Hamilton, Alexander; Madison, James; Jay, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

Hespanha, Antônio Manuel. *A cultura jurídica europeia – síntese de um milênio*. Coimbra: Almedina, 2012.

Holanda, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 12a ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). Golpe e antigolpe na presente situação brasileira. *Cadernos do Nosso tempo*, nº 5. Rio de Janeiro. Janeiro-março 1956.

Jaguaribe, Hélio. Prefácio. In: Cruz, Adelina Maria Alves Novaes; Costa, Célia Maria Leite; D'Araújo, Maria Celina Soares; Silva, Sueli Braga da. *Impasse na democracia brasileira 1951-1955: Coletânea de documentos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. pp. XVI-XIX.

Júnior, Loureiro. *O Golpe de Novembro e outros discursos*. São Paulo: Cupolo, 1957.

Kelly, José Eduardo do Prado. As transformações do presidencialismo brasileiro. *Revista brasileira de estudos políticos*, v. 3, n. 7, nov. 1959.

Koerner, Andrei. Sobre a história constitucional. In: *Estudos Históricos*. Vol. 29, n. 58. Rio de Janeiro, mai/ago 2016.

Koselleck, Reinhart. Crisis. Translation by Michaela W. Richter. *Journal of the History of Ideas*, Volume 67, Number 2, April 2006.

Koselleck, Reinhart. *Futuro passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

Lamarão, Sérgio. Revolta de Aragarças. In: Paula, Christiane Jalles de; Lattman-Weltman, Fernando (coord.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

Lamounier, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

Lamounier, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? In: Lamounier, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

Lattman-Weltman, Fernando. *A política domesticada. Afonso Arinos e o colapso da democracia em 1964*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Leal, Victor Nunes. Delegações legislativas. *Arquivos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores*, nº 20, dezembro de 1946.

Lefort, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

Levinson, Sanford; Balkin, Jack M. Constitutional Crisis. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 157: 707. 2009.

Levitsky, Steven; Ziblatt, Daniel. *Como morrem as democracias*. Jorge Zahar Editor Ltda: Rio de Janeiro, 2018.

Lima, Hermes. *Lições da crise*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 1954.

Limongi, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos* 76, Novembro 2006.

Linz, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: Lamounier, Bolívar (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: IDESP: Editora Sumaré, 1991.

Linz, Juan J. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy* 1 Winter 1990.

Linz, Juan J.; Valenzuela, Arturo (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994.

Lois, Cecilia Caballero (Coord.). *Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo*. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2ª Ed. Tradução Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona : Editorial Ariel, 1976.

Luz, Carlos. *Em defesa da Constituição* – discurso proferido na Câmara dos Deputados, em 14 de novembro de 1955. Rio de Janeiro: Imprimatur, 2005.

Lynch, Christian Edward Cyril. A democracia como problema – Pierre Rosanvallon e a Escola Francesa do Político. In: Rosanvallon, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010.

Lynch, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 27, n. 78, fevereiro 2012.

Lynch, Christian Edward Cyril; Mendonça, José Vicente Santos de Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.974-1007.

Machado, Raul. *Dos crimes contra o Estado e a sua ordem política e social: lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953, comentários e legislação comparada*. Rio de Janeiro: I.T.D.M, 1953.

Marques, Raphael Peixoto de Paula. *Entre impunidade e repressão: percursos constitucionais da anistia de 1961 entre democracia(s) e ditadura(s)*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, 2017.

Medeiros Silva, Carlos. O poder regulamentar no direito comparado. *Revista de Direito Administrativo*, v. 30, p. 28-33, 1952.

Mendonça Lima, Rosa Russomano. *Os Poderes Executivo e Legislativo na Reforma Constitucional*. Pelotas: Globo, 1956.

Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4a edição. Tomo VI. Rio de Janeiro: Editor Borsi, 1963.

Miranda, Pontes de. *Questões forenses: direito constitucional, administrativo, penal, processual e privado*. Tomo V. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

Nogueira, Lauro. *O impeachment, especialmente no direito brasileiro*. 1947.

Novak, William J. Constitutional Theology; The Revival of Whig History in American Public Law, 2010 *Mich. St. L. Rev.* 623, 662 (2010).

Nunes Leal. In: Cavalcanti, *et al.* *Cinco estudos: A federação, a divisão de poderes (2 estudos), os partidos políticos, a intervenção do estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1955.

Oliveira Filho, João de. O “impeachment”. *Revista Forense*, v. 45, n. 118, p. 345-347, jul./ago. 1948.

Oliveira Filho, João de. Ditadura Constitucional. *Archivo Judiciario*, v. 90, p. 63–67, abr./jun., Rio de Janeiro, 1949.

Oliveira Filho, João de. Impedimento do Presidente da República e o princípio da separação dos poderes. *Archivo Judiciário*, Volume CXVI, outubro, novembro e dezembro de 1955.

Oliveira, Jorge. *Curral da morte*. O impeachment de sangue, poder e polícia no Nordeste. Rio de Janeiro: Record, 2010.

Paixão, Cristiano. Autonomia, Democracia e Poder Constituinte: disputas conceituais na experiência constitucional brasileira (1964-2014). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, XLIII (2014), p. 415-458.

Paixão, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucaria*. Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades, ano 13, n. 26, 2011.

Paixão, Cristiano; Carvalho, Claudia Paiva. O conceito de crise constitucional: esboço, delimitação e sua aplicação à história do Brasil República. In: Wehling, Arno; Siqueira, Gustavo; Barbosa, Samuel. *História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

Paixão, Cristiano; Barbosa, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.

Paixão, Cristiano; Bigliuzzi, Renato. *História Constitucional Inglesa e Norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Finatec, 2008.

Pereira, Anthony W. *Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no Brasil, no Chile e na Argentina*. tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

Pereira, Osny Duarte. *Que é a Constituição?* (Críticas à Carta de 1946 com vistas a Reformas de Base). Cadernos do Povo Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1964.

Pérez-Liñán, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press: New York, 2007.

Pérez-Liñán, Aníbal S. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 3, October 2003.

Pilla, Raul *et al.* *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948.

Pilla, Raul. *O parlamentarismo ao alcance de todos*. 3a ed. Brasília: Fundação Centro de Formação do Servidor Público – FUNCEP, 1987.

Pinto, Francisco Rogério Madeira. *A formação do pensamento jurídico-autoritário brasileiro e sua concretização no Estado Novo*: Júlio de Castilhos, Oliveira Vianna, Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva. Tese (doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

Posner, Richard A. *Not a Suicide Pact: The Constitution in a Time of National Emergency*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2006.

Posner, Eric A.; Vermeule, Adrian. Constitutional Showdowns, 156 *U. PA. L. REV.* 991 (2008).

Queiroz, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública* Vol. 4 No. 2, Novembro 2017 (220-245).

Reale, Miguel. *Parlamentarismo brasileiro*. São Paulo: Edição Saraiva, 1962.

Rémond, René (Org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Rémond, René. Uma história presente. In: Rémond, René (Org.). *Por uma história política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

Ristroph, Alice G. Is Law? Constitutional crisis and existential anxiety. *Constitutional Commentary* Vol. 25:431. 2009.

Rodrigues, Lêda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*, vol. 4, tomo I. 1930-1963. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Rosanvallon, Pierre. *Democracy Past and Future*. Edited by Samuel Moyn. New York, Columbia University Press, 2006. E-book.

Rosanvallon, Pierre. *Por uma história do político*. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2010.

Rossiter, Clinton. *Constitutional dictatorship: crisis government in the modern democracies*. Princeton: Princeton University Press, 1948.

Sajó, András. *Limiting government – an introduction to constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999.

Santos, J. M. de Carvalho (Org.). *Repertório enciclopédico do direito brasileiro*. Vol. XXXIX. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947.

Santos, Rogério Dutra dos. Francisco Campos e os fundamentos do constitucionalismo antiliberal no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 02, 2007.

Santos, Wanderley Guilherme dos. A práxis liberal no Brasil: propostas para reflexão e pesquisa. In : _____. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

Sarasola, Ignacio Fernandez. La historia constitucional: método e historiografía a la luz de un bicentenario hispánico. *Forum Historiae Iuris*. Junho/2009. Disponível em: <http://www.forhistiur.de/zitat/0906sarasola.htm>

Schmitt, Carl. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Trad. de Ellen Kennedy. Cambridge, Massachusetts e Londres: Mit Press, 1994.

Schmitt, Carl. *Political Theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Translated by George Schwab; foreword by Tracy Strong. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

Seabra Fagundes, M. Reformas essenciais ao aperfeiçoamento das instituições políticas brasileiras. *Arquivo Judiciário*, v. 116, out./dez. 1955.

Seelaender, Airton L. C. L. História constitucional brasileira. In: Tavares, André R.; Dimoulis, Dimitri; Rothenburg, Walter C. (Org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 172-173.

Skidmore, Thomas E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Souza, Jessé. *A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

Souza, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*. 3ª ed. Editora Alfa-Omega: São Paulo, 1990.

Souza Pinto, Paulo Brossard de. *O Impeachment*. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Globo: Porto Alegre, 1965.

Stepan, Alfred. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

Stourzh, Gerald. Constitution: changing meaning of the term from the early seventeenth to the late eighteenth century. In: Ball, Terence; Pocock, J. G. A. (Ed.). *Conceptual Change and the Constitution*. Kansas: University Press of Kansas, 1988.

Suanzes-Carpegna, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. *R IHGB*, Rio de Janeiro, a. 169 (440): 09-28, jul./set. 2008.

Tavares, André R.; Dimoulis, Dimitri; Rothenburg, Walter C. (Org.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

Teixeira, José Elares Marques. *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

Tenório, Douglas Apratto. *A tragédia do populismo: o impeachment de Muniz Falcão*. Maceió: Edufal, 1995.

Toledo, Caio Navarro de. *O governo Goulart e o golpe de 64*. 7ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

Trigueiro, Osvaldo. A crise do sistema eleitoral brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 6, julho de 1959.

Trigueiro, Osvaldo. A crise legislativa e o regime presidencial. *Revista Forense*, v. 57, n. 192, nov/dez, 1960.

Trigueiro, Osvaldo. O novo presidencialismo. In: *As tendências atuais do direito público*. Forense: Rio de Janeiro, 1976.

Trigueiro, Osvaldo. Os poderes do presidente da República. *Revista Forense*. Ano 50, Vol. 148, Rio de Janeiro, julho-agosto de 1953.

Tushnet, Mark. Constitutional Hardball, 37 *J. Marshall L. Rev.* 523, (2004).

Valenzuela, Arturo. Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 4 October 2004.

Wainer, Samuel. O debate da sucessão presidencial não poderá mais ser contido. In: Lacerda, Carlos *et al.* *Reportagens que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1973.

Weffort, Francisco Corrêa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

Wehling, Arno; Siqueira, Gustavo; Barbosa, Samuel. *História do Direito: entre rupturas, crises e descontinuidades*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

Whittington, Keith E. Yet Another Constitutional Crisis?, 43 *Wm. & Mary L. Rev.* 2093 (2002).

FONTES

a. Fontes legislativas

a.1. Diários e Anais

Anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1946.

Diários do Congresso Nacional.

Diários da Câmara dos Deputados.

Diários do Senado Federal.

a.2. Legislação

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891.

_____. Constituição de 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Suplemento, seção I, 16/07/1934, p. 01.

_____. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, seção I, 19/09/1946, p. 13059.

_____. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, seção I, 05/08/1988, p. 01.

_____. Lei constitucional nº 15, de 26 de novembro de 1945. Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/11/1945, Página 17885.

_____. Decreto-lei nº 431, de 18 de maio de 1938. Diário Oficial da União - Seção 1 - 19/5/1938, Página 9525.

_____. Decreto-lei nº 7.856 de 28/5/1945. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/8/1945, Página 13539.

_____. Decreto-Lei nº 9.070/1946. Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/3/1946, Página 3829.

_____. Decreto Legislativo nº 22, de 1956. Diário Oficial da União - Seção 1 - 24/5/1956, Página 10409.

_____. Lei de 15 outubro de 1827. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827, Página 54 Vol. 1 pt. I.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Diário Oficial da União - Seção 1 - 12/4/1950, Página 5425.

_____. Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952. Diário Oficial da União - Seção 1 - 21/3/1952, Página 4585.

_____. Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Diário Oficial da União - Seção 1 - 7/1/1953, Página 273.

_____. Lei nº 2.654, de 25 de novembro de 1955. Diário Oficial da União - Seção 1 - 25/11/1955, Página 21585.

b. Decisões judiciais

Supremo Tribunal Federal, Representação n. 96, Relator(a): Min. Goulart D'Oliveira, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/1947.

_____, Representação n. 97, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 12/11/1947, ADJ 08-08-1949.

_____, Mandado de Segurança n. 1423, Relator(a): Min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 22/02/1951.

_____, Mandado de Segurança n. 1959, Relator(a): Min. Luiz Gallotti, Tribunal Pleno, julgado em 23/01/1953.

_____, Habeas corpus n. 33908, Relator(a): Min. Afrânio Costa - Convocado, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/1955.

_____, Mandado de Segurança n. 3557, Relator(a): Min. Hahnemann Guimarães, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Afrânio Costa - Convocado, Tribunal Pleno, julgado em 07/11/1956.

_____, Representação n. 258, Relator(a): Min. Rocha Lagoa, julgado em: 31/08/1956.

_____, Representação 261, Relator(a): Min. Edgard Costa, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/1956.

_____, Recurso em Mandado de Segurança n. 4928, Relator(a): Min. Antônio Martins Vilas Boas, Relator(a) p/ Acórdão: Min. Afrânio Costa - Convocado, Tribunal Pleno, julgado em 20/11/1957.

Tribunal Superior Eleitoral, Processo nº 26 – Apuração, 18 janeiro 1951.

c. Periódicos

Correio da Manhã

Imprensa Popular

Tribuna da Imprensa

Última Hora

O Globo

Jornal do Comércio

d. Arquivos

Arquivo CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas.

Arquivo Câmara dos Deputados Câmara dos Deputados - Seção de Gestão do Arquivo Permanente – Coordenação de Arquivo – Seção de Documentos Históricos.

Arquivo Supremo Tribunal Federal.