

LEIS CONSTITUCIONAIS PROVISÓRIAS E PODER EXECUTIVO: UMA ANÁLISE DAS ASSEMBLÉIAS CONSTITUENTES DE 1933-34 E 1946

PROVISIONAL CONSTITUTIONAL LAWS AND THE EXECUTIVE BRANCH:
AN ANALYSIS OF THE CONSTITUENT ASSEMBLIES OF 1933-34 AND 1946

Adriana Duarte de Souza CARVALHO

Doutoranda em Ciência Política. UFSCar- Universidade Federal de São Carlos. Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos-SP-Brasil. 13565-905 – adriana.dsc@bol.com.br

Rafael Lamera CABRAL

Mestrando em Ciência Política. UFSCar- Universidade Federal de São Carlos. Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos-SP-Brasil. 13565-905 – advrafaelcabral@gmail.com

RESUMO: Durante os governos provisórios de Getúlio Vargas e José Linhares, respectivamente em 1933 e 1945, um conjunto de leis foi expedido cuja função era, primordialmente, definir procedimentos que regulassem a posse das Assembléias Constituintes de 1933-34 e 1946. Esse conjunto de leis, contudo, atribuía poderes ao Executivo que não são legítimos em uma democracia representativa. O objetivo dessa pesquisa é, portanto, analisar como essas leis foram recepcionadas, discutidas e reconfiguradas no interior das Assembléias Constituintes. Essa pesquisa foi realizada através da análise dos Anais das Assembléias Constituintes de 1933-34 e 1946, onde pudemos capturar como aqueles atores políticos pensavam o tema da democracia e da separação dos poderes. Além disso, realizamos uma discussão com a teoria político-constitucional, de forma a compreender como esta percebe a problemática da intervenção do Poder Executivo em Assembléias Constituintes.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Constituinte. Poder Executivo. Democracia Representativa.

ABSTRACT: *During the provisional governments of Getúlio Vargas and José Linhares, respectively in 1933 and 1945, a group of laws was issued whose function was, mainly, to define procedures that could regulate the taking up office of the Constituent Assemblies of 1933-34 and 1946. This group of laws, however, attributed powers to the Executive branch that are not rightful in a representative democracy. The purpose of this research is, therefore, to analyze how these laws were received, discussed and redesigned by the Constituent Assemblies. This research was made through the analysis of the Annals of the Constituent Assemblies of 1933-34 and 1946, where we captured how those political actors thought the theme of democracy and power separation. Beyond that, we accomplished a discussion with the political and constitutional theory to realize how it understands the problems concerning the intervention of the Executive branch in Constituent Assemblies.*

KEYWORDS: *Constituent Assembly. Executive Branch. Representative Democracy.*

1 Introdução

Compreender as regras e procedimentos que possibilitam e viabilizam os debates em uma Assembléia Constituinte é central ao se iniciar uma análise dessa instituição política. Essas regras e procedimentos nada mais são do que normas de caráter formal e organizacional que, uma vez institucionalizadas, ordenam a tomada de posse da Assembléia, assim como o debate. Elas também atuam como constrangimentos à ação dos constituintes (MARCH; OLSEN, 2008) e, em última instância, influenciam na produção dos resultados políticos, isto é, na elaboração da Constituição.

Reconhecemos, contudo, dois tipos de procedimentos: os de caráter provisório, geralmente expedidos pelo Poder Executivo e que legislam sobre a tomada de posse da Assembléia Constituinte e o Regimento Interno, elaborado pela própria Assembléia e que formaliza regras que organizam o debate.

Os objetos de análise deste artigo são, portanto, algumas dessas regras e procedimentos que configuraram os Processos Constituintes das Constituições de 1934 e 1946 no Brasil. De fato, nos interessa aqui um conjunto específico de normas que foram baixadas pelos poderes executivos dos governos provisórios que antecederam as Constituintes e que, em maior ou menor medida, influenciaram e dirigiram alguns debates nessas Assembléias. Esse artigo privilegia, portanto, –

nos remetendo à tipologia que mencionamos acima – os procedimentos de caráter provisório.

Essa pesquisa foi realizada através da análise de fontes primárias de caráter documental: os Anais de ambas as Constituintes. A leitura desses arquivos nos permitiu compreender como os atores políticos e sociais, reunidos ali em Assembléia, equacionaram e discutiram os dilemas que se apresentavam na sociedade brasileira, bem como o processo de concertação estabelecido por uma conjuntura de normas decretadas pelos seus respectivos governos provisórios.

Para que nosso escopo seja atingido, o presente artigo está dividido em duas partes: em primeiro lugar, abordaremos a discussão subsidiada pela teoria político-constitucional, de sorte a apontarmos como esta compreende o papel das regras procedimentais no contexto de uma Assembléia Constituinte. Posteriormente, empreenderemos uma análise que possibilitará entender como o conjunto de regulamentos decretados pelos Executivos nesses dois momentos foi recepcionado, discutido e reconfigurado no interior das Assembléias Constituintes.

2 A teoria político-constitucional

O Processo Constituinte é um elemento fundamental para a institucionalização e legitimação de um regime político. Seu resultado final – a Constituição – estabelece os fundamentos sobre os quais o Estado é constituído. Dessa forma, o Poder Constituinte é superior a qualquer outra regra e é incondicionado, ou seja, não reconhece nenhuma forma de direito estipulada antes dele, pois é ele quem inaugura a nova ordem jurídica, o que faz dele, portanto, soberano sobre todas as outras.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (2004, p.161) apontam que o poder constituinte não pode ser obstaculizado por normas anteriores à sua fundação: “De fato, a característica do poder constituinte é a de não estar vinculado em suas determinações a um sistema jurídico previamente vigente: ele é completamente livre na escolha de seus objetivos.”

É plausível reconhecer, portanto, que os momentos de desencadeamentos históricos-políticos que culminam em processos constituintes são de grande importância para a teoria política-constitucional por representar um fato extraordinário na ordem constitucional. Nesse sentido, Canotilho (2007, p.77) já observava nestes fatos complexos, decorrentes de uma situação aparentemente

“anormal” (como exemplo: revoluções, nascimento de novos Estados, transições constitucionais, golpes de Estado), que as decisões de natureza pré-constituente, geralmente, demandam dois elementos fundadores: “1) decisão política de elaborar uma lei fundamental – constituição; 2) edição de leis constitucionais provisórias destinadas a dar uma primeira forma jurídica ao ‘novo estado de coisas’ e a definir as linhas orientadoras (procedimento constituinte propriamente dito).”

Quando nos deparamos com a teoria da Constituição como elemento catalisador das transformações múltiplas introduzidas pela ordem política e jurídica, nos confrontamos com o fenômeno mais genuíno de legitimidade procedimental para um governo, dando fundamento a sua legitimação no exercício do poder político.

Em regra, esses processos podem estar permeados ou não de constantes crises que, em graus elevados ou não, podem afetar a própria soberania do processo como um todo. Assim, observamos que quando o objetivo principal de um dado governo é proporcionar uma decisão política rumo à elaboração de uma lei fundamental – Constituição, a necessidade de edição de leis constitucionais provisórias para a definição das linhas orientadoras surge como elemento subsidiário para a consecução da primeira tarefa.

Neste sentido, saber quais serão as regras que condicionarão a atuação dos constituintes e quais serão seus limites na condução do processo também é relevante, pois determinam as regras do jogo num sistema democrático. Por ora, é também plausível reconhecer que essas normas, devem ser elaboradas pelos próprios constituintes. Isso se deve em atenção ao princípio já enunciado de que a característica do poder constituinte é a sua não vinculação imediata às regras jurídicas do regime anterior (ressalvadas suas proporções). No entanto, é cabível que os Governos Provisórios determinem algumas leis constitucionais provisórias, para gerir a tomada de posse das Assembléias. Essas leis, contudo, não podem de forma alguma intervir sobre questões posteriores à posse.

Ao retomarmos o debate sobre as Assembléias Nacionais Constituintes (ANCs) no Brasil, em especial, em relação ao corte histórico destes processos realizados em 1933-34 e 1946, vislumbramos que a fenomenologia do processo constituinte nos remete à idealização de uma ANC de caráter representativo, típico de democracias liberais.

No entanto, a interferência do Poder Executivo – ultrapassando a necessidade da promulgação de leis constitucionais provisórias ou garantindo

através dessas um fortalecimento ilegítimo desse poder em regimes políticos que se queriam democráticos – gerou debates importantes nas Assembléias Constituintes, que nos indicam como aqueles atores políticos refletiam sobre uma temática fundamental à teoria democrática: a separação de poderes em países presidencialistas e os meios pelos quais é legal subtrair os poderes ilegítimos do Executivo.

3 O processo constituinte de 1933-34

Durante toda a fase de reconstitucionalização do país, ou seja, desde a Revolução de 1930 até o efetivo trabalho constituinte, que fora iniciado em novembro de 1933, o Brasil enfrentou uma grave fragmentação política. Neste sentido, Cepêda (2008, p.05) esclarece que:

A Revolução havia produzido uma brecha, mas devido ao seu caráter autocrático (a suspensão das normas legais promovida na aurora do governo revolucionário) encontrava ou resistência (como a revolta de São Paulo) ou a dificuldade de estabilização política mediada pelos instrumentos legais legítimos. Somava-se ainda a este imbróglio, o agravamento das tensões inerentes ao processo de modernização econômica e política e o surgimento de um quadro de convulsão e conflito nunca dantes presenciado na história nacional. Não eram apenas as oligarquias que se movimentavam, pela inclusão no pacto de poder ou reversão deste ao seu anterior controle; era uma variegada de atores e frações que emergiam no bojo da modernização em curso, disputando espaço e representação. Novos interesses ligados ao capital – setor mercado externo (agrário-exportador) *versus* setor mercado interno (industrial e diversificado); disputas entre os vários segmentos do capital comercial, industrial; latifúndio agro-exportador *versus* minifúndio voltado ao abastecimento do mercado interno em expansão. Do lado do trabalho, cenário igual se reproduzia já que os trabalhadores eram incorporados a processos muito desiguais de contratação e remuneração, além de estarem ligados a um ou outro dos setores produtivos acima apontados. Ainda são importantes no período os setores urbanos de classe média, o funcionalismo, as profissões liberais, afora as desigualdades regionais.

Logo após a introdução do Código Eleitoral em fevereiro de 1932, o Governo Provisório, em meio de grandes pressões políticas, como exemplo, as que confirmamos anteriormente, bem como com alguns setores do tenentismo

(contrários à reconstitucionalização imediata) e com os dissidentes da oligarquia dentre outros (contrários à manutenção do estado de exceção e pugnando pela normalidade constitucional), convoca em 14 de maio de 1932 (Decreto n. 21.402) eleições gerais para a Assembléia Nacional Constituinte a se realizar em 03 de maio de 1933.

O processo evidenciado a partir de então nos apresenta alguns pontos de inflexão quando observamos os atos do Governo provisório em direção ao processo constituinte.

Essa tendência se cristaliza com a ingerência efetiva do Governo Provisório em todos os atos pré-constituintes até a formalização final da Constituição. Em que se pese o reconhecimento de que esses atos pré-constituintes, a princípio, deveriam ser emanados pelo Governo provisório, haja vista trata-se da instância máxima de deliberação, bem como ser o ente estatal responsável pela convocação da ANC, entendemos que houveram alguns descompassos significativos que, em certa medida, puderam diminuir o processo de soberania dos deputados constituintes.

Entretanto, ao exemplificarmos as principais medidas que embasam nosso argumento, devemos ainda nos atentar ao caráter específico no qual estava inserido o Governo provisório no pós-Revolução de 1930, bem como às peculiaridades do momento histórico, posto que acabam por nos impor alguns pontos de inflexão na história constitucional brasileira.

No mesmo decreto de convocação da ANC, o chefe do Governo estabelece uma Comissão Especial que seria responsável pela elaboração de um Anteprojeto de Constituição a ser apresentada aos constituintes na abertura dos trabalhos da Assembléia Constituinte. Assim, resta nítida que esta influência exercida pelo Governo provisório supera os atos pré-constitucionais, posto que ao mesmo tempo em que se convoca uma ANC também instaura uma Comissão responsável por elaborar um pré-projeto de constituição, soando como uma espécie de supressão da função originária da Constituinte, qual seja, a de produzir uma Constituição que seja capaz de organizar o Estado e direcionar sua sociedade.

Esta comissão, conhecida como a Comissão do Itamaraty, era composta de grandes juristas e homens públicos das mais variadas correntes ideológicas. Entre eles, destacam-se: Francisco Antunes Maciel Júnior (Ministro da Justiça), Afrânio de Melo Franco (presidente); Temístocles Cavalcanti (secretário-geral), Assis Brasil, Oswaldo Aranha, José Américo de Almeida,

Carlos Maximiliano, Antônio Carlos de Andrada, Arthur Ribeiro, Prudente de Moraes Filho, Agenor Roure, João Mangabeira, Oliveira Vianna e Góes Monteiro.

Foram necessárias cinqüenta e uma sessões (novembro de 1932 a maio de 1933) para que o anteprojeto de Constituição fosse finalizado. A primeira reunião da Comissão Constitucional se reuniu na própria residência do Ministro das Relações Exteriores, o Sr. Afrânio de Mello Franco, em 11 de novembro de 1932, às 21 horas, na Rua de Copacabana¹.

O trabalho constitucional produzido pela Comissão do Itamaraty exemplifica o aspecto limitador da função típica dos constituintes quando observamos que o anteprojeto apresentado se tornara o referencial canalizador de todas as ações dos constituintes. Assim, os constituintes se limitaram a apresentar emendas ao anteprojeto à Comissão de sistematização.

Em 10 de novembro de 1933, a ANC inicia as sessões preparatórias com o objetivo de ser efetivamente instalada a 15 de novembro. Estas primeiras sessões são marcadas por graves influências do Governo provisório no processo constituinte. Entre elas, ressaltamos que o estabelecimento das diretrizes que o Regimento Interno da ANC deveria observar são definidas pelo próprio Governo Provisório.

As dificuldades enveredadas por este fato fortaleceram as tensões e fragmentações no corpo político estabelecido na ANC, oportunidade em que alguns constituintes desconfiavam da possibilidade de que um pacto social pudesse se estabelecer em meio a influências diretas do governo.

O relato do deputado constituinte Henrique Dodsworth é um dos exemplos que registramos:

O Regimento organizado pelo Governo Provisório, porém, nas disposições inovadas, muito prejudicará, pela sua incorreção técnica, o estudo do projeto de Constituição. [...] o regimento interno atende menos a necessidade e ao mérito do debate do projeto, do que a urgência de se ultimar a votação, impedindo-se a crítica aos substitutivos gerais, ou, sequer, mesmo, às emendas aditivas. (BRASIL, 1933, p.05).

Após o estabelecimento da ANC, as discussões ainda continuam sobre trechos específicos do Regimento Interno, em especial, sobre a possibilidade dos

¹ Ata da primeira sessão da Sub-comissão Constitucional (AZEVEDO, 2004).

Ministros de Estados, embora inelegíveis para o pleito eleitoral pós Constituição, pudessem tomar assento na ANC.

O constituinte Dodsworth, por exemplo, é enfático contra a presença cotidiana do Ministro de Estado da Fazenda, Sr. Oswaldo Aranha, na ANC. Isto porque, o outro expediente utilizado pelo Governo Provisório fora o de introduzir no âmbito da Assembléia, um de seus ministros mais influentes, oportunizando a ele o título de representante da maioria.

O descompasso se aperfeiçoa diretamente, pois por serem os ministros inelegíveis, esta manobra oportunizaria que um representasse os interesses diretos e imediatos do Governo provisório no âmbito da Assembléia que, aliás, eram de grande monta, posto que o Regimento Interno (elaborado pelo Governo Provisório) tinha estabelecido que os atos do próprio Governo Provisório deveriam ser julgados pela ANC.

Outro ponto de relevância seria a decisão a ser tomada pelos constituintes sobre a eleição do chefe do Governo pós-Constituição que, pela emenda Medeiros Neto, acabam por alterar o regimento interno, tornando possível a eleição de ministros de Estados, interventores federais e do próprio chefe do Governo provisório para os cargos eletivos.

Logo, tendo os Ministros de Estado “representatividade” no corpo da assembléia soberana, de soberano, propriamente dito, nada restaria, frente à forte presença do governo no processo constituinte. Entretanto, há de se ressaltar que a característica principal nesta constituinte foram os inúmeros momentos de negociação, cooptação e concertação estabelecidos por Getúlio Vargas.

Assim, mais uma vez, as manobras gerenciadas pelo Governo Provisório demonstram a interferência do ente estatal em prejuízo de uma verdadeira soberania para a Constituinte.

4 O processo constituinte de 1946

O processo constituinte de 1946 é decorrência lógica da deposição de Getúlio Vargas do poder pelas Forças Armadas em 29 de outubro de 1945. A falta de legitimidade de seu governo ditatorial (datado com o Estado Novo com sua Constituição “polaca” de 1937) e as pressões pela democracia representativa não puderam ser mais ignoradas.

O ditador havia governado sem Vice-Presidente e sem Congresso Nacional. A nossa breve tradição republicana, através das Constituições de

1981 e a de 1934 previam que, na ausência do Presidente, os responsáveis por substituí-lo seriam, respectivamente, o Vice-Presidente e o presidente da Câmara dos Deputados. Como esses cargos não tiveram existência prática no período ditatorial, no dia 30 de outubro de 1945 o poder foi entregue ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

Anteriormente, em 28 de maio do mesmo ano, fora decretado o novo Código Eleitoral, também conhecido como “Lei Agamenon”, que marcava a data para as eleições presidenciais e do Congresso Constituinte para 2 de dezembro de 1945. Os mesmos constituintes eleitos mais tarde comporiam o Congresso Nacional. As eleições livres pontuavam que o país trilhava o caminho em direção ao restabelecimento da democracia.

Ainda sob o governo provisório de José Linhares, contudo, um conjunto de Leis Constitucionais foi elaborado e expedido pelo Poder Executivo. Em 26 de novembro de 1945 o Poder Executivo expediu a Lei Constitucional n. 15, que dispunha sobre os poderes do Presidente da República durante os debates da Assembléia Constituinte e da própria Assembléia.

Um dos seus dispositivos gerou polêmica nos debates da Assembléia Constituinte, porque parecia ferir princípios básicos da democracia representativa. Esse dispositivo determinava que durante o período em que a nova Constituição estivesse sendo elaborada, o país seria governado por decretos-lei determinados pelo Presidente da República². Essa lei retirava dos deputados e senadores reunidos em Assembléia Constituinte a possibilidade de legislar sobre matérias ordinárias.

Os constituintes estavam de frente a um grande problema, que desafia inclusive a teoria político-constitucional. Segundo Elster (1998) seria adequado que as constituições de democracias representativas fossem escritas por assembleias cuja única função fosse elaborar leis constitucionais. Uma assembleia constituinte, portanto, não poderia ser responsável por elaborar leis ordinárias. Isso implica necessariamente que deveria existir outro conjunto de elites cuja tarefa fosse o de escrever a legislação ordinária. O autor afirma que essa é uma medida fundamental para diminuir o escopo dos interesses institucionais.

² 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 (Lei Constitucional n. 15 de 26 de novembro de 1945).

O autor, contudo, reconhece que essa proposta é pouco plausível. Um país dificilmente pode se permitir ter dois conjuntos de elite, especialmente em um momento de crise política, como a que ocorria no Brasil no período. Tínhamos um Congresso Constituinte eleito que, posteriormente, também se transformaria no Congresso Nacional.

De acordo com esse paradigma, os constituintes realmente não deveriam ser os responsáveis por elaborar leis ordinárias. Deveriam de fato se ocupar apenas de leis constitucionais para não se violar um princípio da teoria política-constitucional democrática.

Por outro lado, os decretos-lei baixados pelo Executivo também feriam um princípio básico da democracia representativa, que advogava a separação dos poderes de forma a impedir a hegemonia de um único poder.

Assim, esse dispositivo da Lei Constitucional n. 15 foi constantemente discutido pelos constituintes durante os debates, apontado como obstáculo para a consolidação da democracia representativa no país. Era um paradoxo o fato de a nova ordem democrática estar sendo gestada com a expedição de decretos-leis por parte do Executivo. Repetia-se o que fizera Vargas: governar por decretos-lei.

Nesse sentido, apresentaremos algumas discussões no sentido de subsidiar o processo pelo qual os constituintes apresentaram soluções para esse problema nos debates da Assembléia Constituinte.

O deputado Amando Fontes (PRP-SE) afirmou: “Donde esta anomalia, esta subversão jurídica: a de um Presidente eleito pelo voto popular expedindo decretos-lei.” (BRASIL, 1946b, Livro 2, p. 82).

Da mesma maneira argumentou o deputado Gabriel Passos (UDN-MG): “[...] não é próprio do regime democrático presidencialista, com separação dos poderes, que o Sr. Presidente baixe decretos-lei.” (BRASIL, 1946b, Livro 2, p. 124).

Os discursos supracitados evidenciam que os constituintes estão realizando um diálogo com a teoria da separação dos poderes, remontando às teorias de Montesquieu e Locke. Há o claro reconhecimento de que não é próprio da democracia representativa a localização de todo poder decisório e legislativo na mão de uma única instituição e, que, portanto, o princípio da separação dos poderes estava sendo preterido.

Outro elemento que também se observa é a maneira pela qual os constituintes elaboraram a questão da possibilidade de se atribuir poderes

legislativos à Assembléia como maneira de retirar do Executivo a exclusividade dos poderes legislativos. Nesse sentido, Barreto Pinto (PTB-DF) compreendia que:

Os assuntos mais graves são resolvidos pelo Executivo, permanecendo de braços cruzados a Câmara e Senado, reunidos em Assembléia Constituinte, sem possibilidade de entrarem tão cedo no exercício de sua função constitucional. (BRASIL, 1946b, Livro 7, p.59-60).

E Carlos Marighela (PC-BA) asseverava que:

[...] o que falta à nossa Assembléia são esse poderes legislativos. Nisso é que se encontra o ponto fraco da própria Grande Comissão, como também do nosso próprio plenário. O que devíamos ter feito, desde o princípio – e a bancada comunista se levantou para deixar bem claro seu ponto de vista – era atribuir à Assembléia poderes legislativos, poderes para discutir as leis e promulgá-las. Fazer indicações e sugestões ao Governo, examinar os próprios atos do Governo, porque enquanto se estivesse discutindo a Constituição, estaríamos aqui dentro fazendo coisa prática e de relevância, de interesse imediato para o nosso povo. (BRASIL, 1946b, Livro 7, p. 66).

É interessante observar nos discursos uma discussão sobre o papel da Assembléia e seus limites. Bonavides e Andrade (1991) mostram que esse debate diz respeito a uma questão fundamental, a saber: qual é a extensão do poder constituinte. De fato, a maioria na Assembléia afirmava que a Constituinte tinha poderes limitados e que, portanto, não poderia promulgar atos institucionais de caráter provisório. Aqueles que se opunham a esse pensamento, por outro lado, afirmavam que a constituinte tinha poderes soberanos e que podia promulgar tais atos.

Uma solução é proposta pelo constituinte Octávio Mangabeira (UDN-BA) o qual sugeriu a nomeação de uma Comissão da qual participassem todos os partidos com representação na Assembléia para elaborar um projeto de normas gerais provisórias destinadas a reger a vida político-administrativa do país, até que fosse promulgada a nova Constituição. O objetivo da proposta deste deputado constituinte era que o Poder Executivo recebesse autorizações de uma fonte legítima de direito, que era a Assembléia Constituinte eleita pelo povo.

O deputado Amando Fontes (PR-SE) apoiou a solução proposta por Octávio Mangabeira, destacando mais uma vez que um país não pode ser de

fato democrático se as leis que discriminam as funções do Poder Executivo e os direitos e garantias dos cidadãos são discricionárias e antiliberais. Essa seria, nas palavras do deputado Amando Fontes, uma situação de ajuricidade que necessariamente precisaria acabar.

O deputado Costa Porto (PSD-PE), por sua vez, discutiu que mesmo um projeto constitucional provisório levaria muito tempo para ser feito. Em resposta, o deputado Amando Fontes (PR-SE) mostrou a incompatibilidade da convivência de uma Assembléia livre e soberana com atos legais baixados pelo Executivo. Também destacou que até a promulgação da nova Constituição, viveriam sob um caos legislativo.

O senador Nereu Ramos (PSD-SC) posicionava-se criticamente à realização de uma legislação provisória. Justificava sua argumentação dizendo que a elaboração dessa legislação teria um caráter ordinário e que a assembléia constituinte não era uma assembléia ordinária, já que as duas Câmaras não estavam divididas. A Assembléia só adquiriria caráter ordinário depois da elaboração da nova Constituição.

O deputado Plínio Barreto (UDN-SP) contraria a opinião de Nereu Ramos, afirmando que a legislação provisória não teria um caráter ordinário, mas sim constitucional.

O impasse aqui é evidente. Por um lado, não era democrático que o Presidente eleito governasse por meio de decretos-lei. Mas, ao mesmo tempo, não é considerado democrático que a mesma Assembléia que estivesse elaborando uma nova Constituição fosse também responsável por escrever as leis ordinárias.

Contudo, através dos discursos dos constituintes, percebemos que a Lei Constitucional n. 15 – um ato que deveria ter caráter provisório, determinando apenas diretrizes para a tomada de posse da Assembléia – ultrapassou esse caráter ao atribuir poderes hegemônicos ao Executivo durante a elaboração da nova Constituição.

O problema nunca foi resolvido no interior da Assembléia. O presidente continuou governando por decretos-lei até setembro, quando a Constituição foi promulgada e quando a Assembléia se separou em duas Câmaras para elaborar as leis ordinárias.

No entanto, como observamos, os procedimentos têm impacto sobre a elaboração das constituições e, sem dúvidas, o dispositivo da Lei Constitucional

n. 15 que analisamos impactou a maneira pela qual os constituintes elaboraram os poderes Executivo na Constituição de 1946. Evidentemente, não podemos apontar que a Lei Constitucional n. 15 foi a única variável considerada, mas é sem dúvida um marco de referência para a análise.

Como demonstra Pessanha (1997), a Assembléia Constituinte de 1946 não conferiu ao Poder Executivo a delegação legal e nem o direito de legislar em caráter emergencial e extraordinário. Ambos os mecanismos de intervenção do Executivo no processo legislativo remetia à situação anterior, que os constituintes desejaram extirpar. Pessanha (1997, p.61), sobre a Constituição de 1946, afirma: “Contrariando as tendências contemporâneas, que consagram maior autonomia do executivo relativamente à elaboração das leis, ela proíbe explicitamente a delegação de poderes”.

Conclusão

A análise dos Anais das Constituintes nos sinaliza como aqueles atores políticos equacionaram as contradições que enfrentaram na situação político-conjuntural em meio à qual deveriam elaborar uma nova Constituição. Mais do que isso, nos indica como aqueles atores, encarregados de elaborar instituições democráticas para o país, pensavam sobre o próprio tema da democracia.

Nossa análise, centrada especificamente nos atos de intervenção do Executivo em espaços que não lhe são próprios em uma democracia representativa – seja através da elaboração do Anteprojeto de Constituição e das diretrizes do Regimento Interno como ocorreu em 1933 ou ainda por meio de uma legislação que permitia que o país fosse exclusivamente governado por decretos-lei durante o período de preparação da nova Constituição em 1946 – mostra como os constituintes pensavam o tema da separação dos poderes e dos limites da intervenção do Poder Executivo.

De fato, o questionamento da intervenção do Executivo – das diversas maneiras pelas quais ela se deu nos dois momentos históricos nos quais se detém nossa análise – nos indica a preocupação constante dos atores políticos reunidos em Assembléia em equacionar maneiras de não só evitar a perpetuação da hegemonia do Poder Executivo no novo regime que estavam construindo, mas também de elaborar alternativas à ingerência direta do Governo no processo constituinte. Em regra, a preponderância do Poder Executivo através

dos Governos Provisório sobre as ANCs analisadas se configura como um dado concreto. Porém, o resultado destes processos se dignifica quando for capaz de inovar na ordem político-jurídica, produzindo Constituições que, em cada momento histórico, tentaram, ao menos, dar respostas aos dilemas de sua época.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. A. de M. **Elaborando a constituição nacional**: atas da Comissão Itamaraty. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal: Conselho Editorial, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5.ed. São Paulo: UNB, 2004.

BONAVIDES, P.; ANDRADE, P. de. **História constitucional do Brasil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 19 out. 2007.

_____. Senado Federal. **Anais do senado**. Brasília, 1946b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/anais/>>. Acesso em: 19 fev. 2008.

_____. Senado Federal. **Anais do senado**. Brasília, 1933-1934. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/anais/>>. Acesso em: 30 out. 2009.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional**. 7.ed. rev. Coimbra: Livraria Almedina, 2007.

CEPÊDA, V. A. **Contexto político e a crítica a democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934**. Trabalho apresentado ao Workshop do grupo temático: Linhagens do Pensamento Político e Social Brasileiro, São Paulo, 2008.

ELSTER, J. Deliberation and Constitution Making. In: ELSTER, J. (Ed.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p.97-122.

MARCH, J.; OLSEN, J. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v.16, n.31, p.121-142, 2008.

PESSANHA, C. F. **Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil: 1946-1994**. 1997. 201f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

REFERÊNCIA DE APOIO

CEPÊDA, V. A. **Problematizando o conceito da democracia:** a proposta de representação clássica na Constituição de 1934. 2008. Trabalho apresentado ao Workshop do grupo temático: Linhagens do Pensamento Político e Social Brasileiro, São Paulo, 2008.

PESSANHA, C. O poder executivo e processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2003. p.141-195.

