

Crise Política e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961*

Political Crisis and Systems of Government: Origins of the “Parliamentary Solution” for the Political and Constitutional Crisis of 1961

Resumo

Este artigo procura investigar as estratégias discursivas que tornaram possível a construção da chamada “solução parlamentarista” como resposta à crise político-constitucional instaurada pela renúncia do presidente Jânio Quadros e pelo veto militar à posse do vice-presidente João Goulart. Ao analisar os aspectos ideológicos e os usos do debate sobre o sistema de governo no período compreendido entre a adoção da Constituição de 1946 e a renúncia de Jânio, procuramos recuperar elementos centrais do debate sobre o tema e explicar de que forma esse expediente surgiu como uma alternativa plausível naquele momento histórico específico.

Palavras-chave: História constitucional brasileira “solução parlamentarista”, parlamentarismo. Poder Legislativo.

Abstract

This paper analyzes the discursive strategies that made the “parliamentary solution” of 1961 a possible response to the political and constitutional crisis initiated by the resignation of President Jânio Quadros and the military veto to the swearing-in of Vice-president João Goulart. Analyzing the ideological aspects and “strategic uses” of the debate over systems of government in Brazil between the promulgation of 1946 Constitution and Jânio’s resignation, we seek to explore the central features of this discussion and explain how this arrangement presented itself as a plausible alternative in that particular historical situation.

Keywords: Brazilian constitutional history, “parliamentary solution” Parliamentary system. Legislative Power.

Cristiano Paixão¹
Leonardo Augusto de Andrade Barbosa²

* Artigo recebido setembro de 2013.

Aceito para publicação em setembro de 2013.

¹ Doutor em Direito (UFMG). Professor adjunto da Faculdade de Direito da UnB. Líder dos Grupos de Pesquisa “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” e “Direito e História: políticas de memória e justiça de transição” (Diretório dos Grupos de Pesquisa - CNPq). Procurador Regional do Trabalho (MPT/MPU) lotado na Procuradoria Regional do Trabalho da 10ª Região (Brasília-DF). Conselheiro da Comissão de Anistia (Ministério da Justiça).

² Doutor em Direito (UnB). Professor do Mestrado Profissional em Poder Legislativo (Câmara dos Deputados/CEFOP). Analista Legislativo na Câmara dos Deputados desde 2002. Membro do Instituto Brasileiro de História do Direito e da *American Society for Legal History*. Membro do grupo de pesquisa “Percurso, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo”. Advogado

1 Introdução

Os efeitos das manifestações urbanas que se iniciaram em junho de 2013 ainda não podem ser minimamente avaliados, quer pelo fato de estarem em pleno desdobramento, quer pela multiplicidade dos protestos, com grande plasticidade de atores, temas e bandeiras envolvidos. O que pode ser percebido é um desconforto, um claro desgaste do modelo de representação política vigente. Não por acaso, surgiram inúmeras propostas de reforma política, por diversos caminhos institucionais, que vão de uma “constituente exclusiva” até a aprovação de emendas constitucionais, com ou sem aprovação pela população em plebiscito. Um aspecto, contudo, chama a atenção: a mudança do sistema de governo não é contemplada em nenhuma das alternativas colocadas. O parlamentarismo não se apresenta como uma das vias possíveis para a reforma política.

Nem sempre foi assim.

Convém lembrar que a discussão em torno do sistema de governo teve um papel de destaque na Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988. Como se sabe, o relatório aprovado pela Comissão de Sistematização contemplava o parlamentarismo. Apenas a reação empreendida pelo grupo de centro-direita então intitulado “Centrão” reverteu o quadro, aprovando o presidencialismo mas inserindo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o art. 2º, que determinava a realização de um plebiscito para definição da forma e sistema de governo, a ser realizado no dia 7 de setembro de 1993.

Outra circunstância em que essa deliberação se tornou vital ocorreu em agosto de 1961. Com a renúncia de Jânio Quadros e o veto imposto por setores militares à posse de João Goulart, Vice-Presidente eleito no pleito de 1960, foi negociada a solução parlamentarista.

Ao contrário do que seria possível supor, não se tratava de uma novidade no debate político da época.

Como procuraremos demonstrar no presente artigo, a opção parlamentarista ocupou a cena política durante a década de 1950. Ainda que possa parecer, ao observador situado nas décadas iniciais do século XXI, que a adoção do regime em 1961 tenha sido uma solução heterodoxa e casuística a um problema real – o veto dos militares à posse de João Goulart –, o fato é que a transição do regime foi a culminação de um debate que

havia se iniciado muito antes. É esse debate que tentaremos resgatar aqui, com o objetivo de lançar alguma luz sobre a intensa discussão – doutrinária e parlamentar – sobre o sistema de governo que esteve presente na agenda política do país durante a conturbada década de 1950.

2 O ressurgimento do debate sobre sistemas de governo após o fim do Estado Novo

Apesar das relevantes diferenças entre o contexto político do pós-guerra e da primeira metade da década de 1930, a Constituinte de 1946, assim como a de 1933-1934, contava com uma minoria de defensores do parlamentarismo, ainda que o grupo não pudesse ser tachado de inexpressivo³. Logo no segundo mês de funcionamento da Constituinte, na sessão de 12 de março de 1946, o Deputado Raul Pilla, um dos fundadores do Partido Libertador, solicitaria a inscrição de um ensaio de José Maria dos Santos nos Anais da Constituinte, posteriormente reproduzido em separata sob o título “Manifesto Parlamentarista”.

A segunda edição do Manifesto, de 1948, prefaciada por Luis Silveira Mello e Octaviano Alves de Lima, chamava a atenção para os “apelos por uma imediata revisão constitucional, agora levantados do próprio seio do Congresso Federal”. Tais apelos revelariam que “os espíri-

³ Segundo Afonso Arinos, na Constituinte de 1946, tanto quanto na de 1934, não era elevado o número de parlamentaristas. “Quem o declara é o próprio Sr. Raul Pilla, no breve discurso com que apresentou à Câmara a emenda constitucional de sua autoria, ao dizer: ‘Ao reunir-se a Assembleia Constituinte, tive ocasião de ler da tribuna o manifesto parlamentarista assinado por sete dezenas de pessoas, entre as quais se contavam poucos constituintes. À grande maioria afigurou-se, então, verdadeira utopia o nosso movimento; hoje, está ele representado por mais de um terço dos senhores deputados e muito não tardará que se lhe agreguem as poucas dezenas ainda necessárias à sua vitoriosa passagem nesta Câmara’” MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 53. Raul Pilla, entretanto, registra que o parlamentarismo recebeu o apoio de 80 constituintes. PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 315-316. Optou-se, aqui, por manter a grafia original do nome de Raul Pilla, ainda que a referida edição do Senado Federal tenha grafado o nome do parlamentar como “Raul Pila”.

tos mais esclarecidos e responsáveis” da República viam com apreensão a tentativa de impor ao país o mesmo traje presidencialista com que marchara para a ditadura. A consequência seria, em sua visão, inevitavelmente a mesma. “Concebida na simples ilusão de que seria possível voltar agora aos processos políticos e aos métodos governamentais anteriores à Revolução de 30, [a Constituição] é um puro anacronismo, que só pode conduzir a constantes equívocos e a contínuas decepções”⁴.

O ensaio sustentava a tese algo extremada de que a ditadura do Estado Novo “não foi *senão o remate lógico* dos quarenta e oito anos de governo pessoal que, através da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, remontam até a Revolução de 15 de novembro de 1889”⁵ (destacamos). Em uma linguagem muito próxima à utilizada no debate da República Velha, o Manifesto afirmava que o governo parlamentar seria o único capaz de assegurar a responsabilidade política dos governantes, “cuja sanção primeira e obrigatória em caso de erro, falta ou negligência é, e não pode deixar de ser, a demissão”⁶ e que a “reposição do Brasil num regime de bases democráticas só pode estar no completo repúdio do governo pessoal”. O sistema parlamentar, “mais moderna expressão da experiência civilizada”, era visto como simples e lógico, pois “exclui toda a possibilidade de conflito entre governo e a opinião”⁷.

O trecho mais curioso do Manifesto, entretanto, está adiante. Ao confrontar a acusação de que o parlamentarismo dissolve o princípio da separação de poderes, o autor explicava: “A soberania, como poder imanente, só pode ser *una*, não admitindo, portanto, pluralidade. (...) Só existe, portanto, um poder, o poder da Nação Soberana, que se expressa no Parlamento eleito pelo povo”. O que resta são “puras funções administrativas”, isto é, secundárias em relação à manifestação do Legislativo. A separação de poderes aparecia, no texto, como um falso problema, uma impossibilidade: “a ideia de organizar ou reorganizar um grande país moderno num sistema de

poderes tripartite significa, portanto, reconhecer a *guerra civil* como forma de governo permanente”⁸ (destacamos).

Por fim, o Manifesto revelava nostalgia com a interrupção da experiência parlamentarista do Império. A transferência da monarquia portuguesa de Lisboa para o Rio havia nos poupado do equívoco em que caíram nossos “vizinhos castelhanos”, mantendo-nos “na ordem de evolução da Europa continental donde provínhamos como formação política”⁹. O regime monárquico evoluiria naturalmente para a “grande República liberal de forma parlamentar”, não fosse o malsinado golpe militar de 15 de novembro, que nos fez presidencialistas:

A plataforma do Gabinete de 7 de julho de 1889 até parece a última etapa ou o último degrau de uma ascensão deliberada. Através de todos aqueles grandes documentos, era a República, mas a grade República liberal de forma parlamentar, que vinha sendo não somente delineada como mesmo instituída. A esperar havia apenas o preciso instante da proclamação¹⁰.

Pouco mais de sessenta assinaturas foram apostas ao texto, encabeçadas por José Augusto Bezerra de Medeiros e Raul Pilla. O Manifesto, entretanto, não sensibilizou a maioria presidencialista da Constituinte, que praticamente repetiu a configuração constitucional da organização dos poderes anterior à irrupção do Estado Novo.

O presidencialismo vencera a batalha na Constituinte de 1946, mas, no Rio Grande do Sul, desde a República Velha, uma forte corrente parlamentarista havia se organizado. Essa corrente seria traduzida, na vigência da Constituição de 1946, pelo Partido Libertador, de onde provinham algum dos principais próceres do parlamen-

⁸ PILLA, Raul et al. *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948. p. 20-21. O termo pode parecer excessivo, mas é corrente na retórica parlamentarista. João Camillo de Oliveira Torres, em sua “Cartilha do Parlamentarismo”, afirma que “se o primeiro dever do Estado é garantir a segurança de todos, se devemos evitar a guerra civil que logo põe em perigo a unidade nacional, isto somente se acha garantido num sistema em que as revoluções ficam afastadas. [...] O parlamentarismo, pois, garante a própria unidade nacional, que o presidencialismo, periodicamente, põe em perigo”. TORRES, João Camillo de Oliveira Torres. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962. p. 88.

⁹ PILLA, Raul et al. *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948. p. 31.

¹⁰ PILLA, Raul et al. *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948. p. 33.

tarismo brasileiro, a começar por Raul Pilla¹¹. A Constituição Gaúcha, promulgada em 8 de julho de 1947, adotava claramente o regime parlamentarista: o governo seria exercido por um Secretariado, cabendo ao Governador do Estado designar um Chefe para esse órgão entre os membros da Assembleia Legislativa. O Governador, eleito indiretamente, não podia ser responsabilizado politicamente, apenas os Secretários. O arranjo inovador teria, contudo, vida curta. Mediante iniciativa do Procurador-Geral da República, o Supremo Tribunal Federal conheceu e julgou procedente, em 17 de julho de 1947, a Representação n. 94, uma ação direta de inconstitucionalidade interventiva dirigida contra os dispositivos da constituição estadual rio-grandense nos quais se inscrevia o regime parlamentarista de governo¹². A posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal afastava, assim, a possibilidade de que os estados adotassem o sistema parlamentar de governo, incompatível, no entender da Corte, com princípios sensíveis da Constituição Federal.

Esse revés regional sofrido pela agenda parlamentarista não arrefeceu o ânimo do deputado Raul Pilla, que continuaria trabalhando pela reforma do sistema de governo consagrado pela Constituição Federal. Rapidamente Pilla pôs-se a recolher as assinaturas necessárias à apresentação de uma proposta de emenda constitucional¹³, o que viria a conseguir em fins de março de 1949. Com o apoio de 110 deputados, começava a tramitar a Emenda Constitucional n. 4, de 1949, a chamada "Emenda Parlamentarista". A Emenda é relevante porque em seu bojo foi travado um dos embates mais expressivos do constitu-

cionalismo brasileiro da época, entre o próprio Raul Pilla, idealizador da Emenda, e o então presidencialista Afonso Arinos. Segundo Nelson de Sousa Sampaio¹⁴, a proposição deu "novo impulso e precisão" à ideia de se adotar o sistema parlamentar no Brasil. A Emenda não chegou a ser aprovada pelo Congresso, mas os votos proferidos no âmbito da Comissão Especial que apreciou a matéria na Câmara dos Deputados representam uma espécie de microcosmo da discussão sobre sistema de governo no país até aquele momento. Cumpre, ainda que de forma esquemática, sintetizá-la.

Arinos, seguindo o roteiro já clássico na discussão do tema, invocava a experiência parlamentarista imperial para negar que ela tenha representado – em razão do regime parlamentarista – um período de estabilidade institucional. Para ele, "tal estabilidade não existiu de fato" e, se houvesse existido, "não teria sido por causa do sistema parlamentar, que nunca praticamos verdadeiramente"¹⁵. Até por essa razão, o presidencialismo republicano deveria ser compreendido muito mais como "continuação" do que como "revolução" em relação ao Império, pois o trono brasileiro tinha "forma européia e matéria americana. Foi uma espécie de presidência vitalícia"¹⁶. Arinos apela, então, para uma espécie de geopolítica dos sistemas de governo: o parlamentarismo seria adequado à Europa ocidental, ao passo que o presidencialismo se amoldaria melhor ao contexto americano. Ele reconhece que o parlamentarismo teve momentos de "favor nas doutrinas políticas da América", mas

o fracasso invariável das tentativas de transplantação da delicada planta europeia para o rude e vigoroso solo americano é a melhor demonstração da tese que vimos procurando sustentar; isto é, de que o presidencialismo é a solução para as nossas condições de vida tanto

quanto o parlamentarismo parece ser para os povos do Ocidente europeu¹⁷.

O argumento de Afonso Arinos, todavia, tergiversa entre uma busca por elementos que conectem o presidencialismo à nossa "tradição", à nossa "natureza", recomendando a "submissão das doutrinas políticas às influências culturais do meio social"¹⁸ e a impotência do direito diante do fenômeno político: "a verdade é que os sistemas de governo nada são, nada representam, em nada influem no drama do mundo atual. Felizes os tempos em que a eles poderíamos atribuir a responsabilidade do mau e do bom". O problema "formal" do regime de governo seria um "dos menos relevantes na Teoria do Estado" e estaria "imensamente superado" por outros, como a distribuição da propriedade, o amparo ao trabalho e a conciliação da liberdade individual com o dirigismo administrativo¹⁹.

Ora, uma coisa é estar atento para o fato de que "a feição que um sistema de governo acaba por assumir depende de jogos institucionais complexos, de particularidades políticas que ele enfrenta"²⁰. Outra completamente diferente é imaginar que a opção por um sistema ou por outro é desimportante ou irrelevante, o que, no contexto em que se deu o debate, seria uma contradição performativa, como apontavam as próprias conclusões de Arinos: "o presidencialismo é o sistema de governo que melhor corresponde às tradições e às condições do Brasil, assim

como às tradições e condições da América"²¹. Na medida em que *opta* por um sistema em detrimento do outro, Arinos não pode simplesmente apelar para o ceticismo e sugerir, sem se contradizer, que essa opção é de todo irrelevante. (Quanto de acerto teria essa afirmação, para ele próprio, diante de sua conversão ao parlamentarismo, anos mais tarde?).

O que Afonso Arinos parece implicar com sua enigmática afirmação é que o sucesso ou o fracasso de um regime político não pode ser atribuído exclusivamente ao sistema de governo por ele adotado²², algo que só não é mais verdadeiro que trivial. E muito diferente de dizer "nada são, nada representam, em nada influem", principalmente após escrever algumas dezenas de páginas em favor de um sistema de governo, contra outro.

O cerne do parecer de Arinos – e a parte mais interessante de seu trabalho – era, contudo, uma análise das relações entre a Emenda Parlamentarista e as instituições políticas nacionais. Ele se deteve apenas sobre duas: a federação e o controle de constitucionalidade. Em ambos os casos, os argumentos não eram propriamente novos e em algum tempo se mostrariam desatualizados, pois não tinham como levar em conta os regimes parlamentaristas implantados no pós-guerra na Alemanha, França e Itália. Naquele momento, todavia, eles certamente possuíam algum apelo e foram articulados e mesclados de maneira

¹¹ SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciência Política*, v. 33, p. 643-673 nov./jan. 1989/1990. Disponível em: <<http://info.bibliojuridica.org/libros/2/899/34.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013. p. 661.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 94. Autor: Procurador Geral da República. Relator: Ministro Castro Nunes. Brasília, 17 de julho de 1946. *Arquivo do Supremo Tribunal Federal*, Brasília. Nas palavras do Relator, Ministro Castro Nunes, "o Governo de Gabinete, no regime parlamentarista, se caracteriza por três requisitos muito conhecidos: a escolha dos ministros dentre os representantes filiados ao partido em maioria nas Câmaras; a integração deles num bloco homogêneo e solidário, que é o Gabinete; e a responsabilidade política do Gabinete, em face do Parlamento, responsabilidade posta no plano da confiança, com o poder reservado à maioria de derrubar o Ministério".

¹³ À época, a proposição que hoje denominamos PEC ("Proposta de Emenda à Constituição") era designada tão somente de "Emenda à Constituição". O Senado Federal usava a nomenclatura "Projeto de Reforma Constitucional".

¹⁴ SAMPAIO, Nelson de Sousa. O parlamentarismo e a realidade brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 190-205, jan. 1959. p. 197.

¹⁵ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 34.

¹⁶ Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 37.

¹⁷ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 45.

¹⁸ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 44.

¹⁹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 50.

²⁰ Na correta advertência de Karl Loewenstein, lembrada por Paulo Sávio Peixoto Maia. MAIA, Paulo Sávio N. Peixoto. *O guarda-chuva da constituição na polémica Kelsen-Schmitt: Rechtstaat como referência semântica na memória de Weimar*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. p. 343.

²¹ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 108.

²² MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 49.

algo inovadora (ainda que, à luz da experiência histórica subsequente, incorreta²³).

Diferentemente dos argumentos mais populares em torno da incompatibilidade entre federalismo e parlamentarismo, que apelam para a necessidade de prevalência da Casa Legislativa de caráter representativo (Câmara) e, por conseguinte, para a impossibilidade de se amesquinhar a outra, que representa os Estados (Senado), Arinos irá sugerir que a dificuldade em conciliar um e outro está, na realidade, na *recusa ao princípio da supremacia efetiva da constituição* por parte do parlamentarismo. Explica-se.

O federalismo opera com base na prevalência do princípio da coordenação, e não da subordinação, entre os entes federados. Essa coordenação, do ponto de vista jurídico, se expressa pela supremacia da Constituição *Federal*, onde estão contidas as regras que asseguram a repartição de competências entre a União e os Estados. O parlamentarismo, entretanto, apresenta uma tendência "inegável" de "perda da importância da Constituição, ainda que escrita, ainda que rígida, em face da lei ordinária". "Pela sua própria natureza, o sistema parlamentar não pode aceitar, na prática, o princípio de supremacia efetiva da Constituição"²⁴.

E a razão para isso, na linha do que afirmava o Manifesto Parlamentarista de 1946, é o fato de que a soberania é una, e se expressa apenas "no Parlamento eleito pelo povo". Como afirmado acima, as demais funções estatais são "puras funções administrativas". De fato, é difícil encaixar o controle judicial de constitucionalidade das leis nesse quadro conceitual, pois a jurisdição constitucional *certamente* não pode ser, de forma crível, reduzida a uma

função administrativa residual, mesmo em sua forma então preponderantemente difusa e incidental.

Para Arinos, portanto, os governos presidencialistas tendem a adotar o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, ao passo que os sistemas parlamentares tendem a repeli-lo:

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, dificilmente aceita a supremacia constitucional em face do poder político, e retira, logicamente, do meio jurídico, o exame da questão. [...] 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 Judiciário²⁵.

A tese proposta por Afonso Arinos identificava os regimes parlamentares com a valorização da autonomia pública, e os regimes presidencialistas, da autonomia privada. E concluía afirmando que a Emenda Parlamentarista estabelece dois poderes-chave, o que é inadmissível: como conciliar um Poder Judiciário puro, técnico, jurídico, dotado de competência para cassar leis inconstitucionais (preservação da autonomia privada) e um Poder Legislativo que "se torna absorvente e só formalmente admite limitações à sua soberania?" (prevalência da autonomia pública). Temos uma contradição "profunda, substancial, irremovível", que "fará da Constituição uma espécie de centauro ou sereia, um ser misto e impossível, metade gente, metade bicho"²⁶.

Raul Pilla redigiu um extenso voto em separado como resposta aos argumentos de Afonso Arinos. Logo no início de seu texto, entretanto, revelou um conceito de representação que parecia dar razão às especulações de Arinos acerca da ideia de "soberania" implícita no parla-

mentarismo. Pilla sugeriu que a "marcha para a democracia" consistisse na lenta transferência das prerrogativas políticas de *um homem* (absolutismo) para as *instituições parlamentares*, a partir das quais se mede – *necessariamente* – o desenvolvimento de uma democracia. E afirma que a representação popular é "*encarnação e não apenas símbolo do povo*" (destacamos):

Esta é a grande justificação doutrinária do sistema parlamentar. O povo não é, com ele, 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 governo²⁷.

Essa confusão entre *representar e encarnar* o povo remete a dificuldades tão antigas quanto a própria ideia de soberania popular. Edmund Morgan, um dos principais estudiosos do tema, ao analisar a Inglaterra de meados do século XVII, chama a atenção para o receio do "povo real", com seus direitos e liberdades tradicionais, incorporado nas comunidades locais, diante da afirmação da soberania do "povo fictício", cujo intérprete incontestável é o Parlamento²⁸. Em outras palavras, a equiparação entre a soberania do Parlamento e a soberania do povo apresenta um problema natural para o constitucionalismo, que sustenta a existência de limites aos quais se sujeita o exercício do poder político.

É verdade que Pilla, em sua réplica, buscou refutar o argumento dizendo que o regime parlamentar se coaduna com o controle de constitucionalidade, e que Arinos reduz o "sistema parlamentar ao [sistema] da soberania do Parlamento". O controle de constitucionalidade é viabilizado pela existência de constituições formais, rígidas e dotadas de supremacia, algo que também pode existir sob o regime parlamentar. Em certa altura, todavia, Pilla registrou, de forma sugestiva:

o parlamentarismo não exclui por si tal contraste [entre constituição e lei ordinária]. Talvez o torne, isto sim, *menos imperioso*, porque, em tal sistema, graças ao instituto da dissolução, está o Parlamento sujeito a uma efetiva responsabili-

idade ante a Nação. *Ele poderá violar a Constituição, mas não poderá violentar a vontade nacional*²⁹ (Grifo nosso).

Pilla deixou no ar as consequências de um conflito entre a *constituição* e a *vontade nacional*, mas o simples fato de descrever o problema nesses termos já sugere que, para ele, a responsabilidade política do governo era um instrumento de garantia dos direitos fundamentais tão bom quanto – ou melhor do que – o controle de constitucionalidade. O risco dessa postura é a atenuação da potência contramajoritária da constituição, pois conflitos sobre direitos podem ser reduzidos a consultas plebiscitárias, algo com o que nem mesmo os críticos mais ácidos do *judicial review* parecem concordar.

Valendo-se da mesma distinção entre sistema parlamentar e "princípio da onipotência do Poder Legislativo"³⁰, Pilla defendeu a compatibilidade entre o princípio federativo e o sistema parlamentar de governo. O antagonismo existiria apenas entre o princípio da soberania do parlamento (que não é uma característica de qualquer sistema parlamentar) e o princípio federativo, pois qualquer federação exige que se reconheça o princípio da supremacia da constituição *federal*, enquanto arcabouço básico da repartição de poderes, que não pode ser alterado ao talante do poder legislativo central.

Pilla ainda criticou a ingenuidade e abstração da postura de Arinos em pelo menos dois pontos. Em primeiro lugar, em relação às teses "geográficas" acerca da prevalência do parlamentarismo na Europa ocidental e

²³ Arinos afirma, por exemplo: "não é provável – e a nosso ver não é mesmo possível – que se consiga estabelecer na Itália, como em nenhum outro país de regime parlamentar, o controle jurisdicional efetivo sobre a constitucionalidade das leis". MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 76. Tanto a Itália quanto a Alemanha são, hoje, exemplos de sistemas de controle judicial de constitucionalidade das leis consolidados.

²⁴ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 66.

²⁵ MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 71-73.

²⁶ Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 79.

²⁷ PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 116-117.

²⁸ MORGAN, Edmund S. *Inventing the people: the rise of popular sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton, 1988. p. 53.

²⁹ PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 222-224.

³⁰ Segundo ele, "o princípio da onipotência do Poder Legislativo nenhuma relação forçosa tem com o parlamentarismo, que, convém não esquecer, diz muito mais respeito à organização do Executivo que à do Legislativo, pois no gabinete é que se encontra a peça essencial do sistema. Pouco importa que a ação legislativa do Parlamento seja, ou não, limitada pela Constituição, se não se alteram as relações características entre os dois poderes, ou, em outros termos, se o gabinete depende da confiança do Parlamento e se pode, em determinadas circunstâncias, pedir a dissolução da Câmara, para consultar a nação". PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 200.

do presidencialismo nas Américas, ao afirmar que as diferenças entre os diversos países americanos são "tão fundas" que "ilegítima será toda generalização que se fizer, sem as tomar na devida conta". É preciso "não esquecer que há várias Américas, como há diferentes Europas"³¹. E, segundo, pela oposição artificial entre um "parlamentarismo político" e um "presidencialismo jurídico".

Se o sistema parlamentar britânico é mais político do que jurídico, que dirá o Sr. Afonso Arinos da juridicidade dos regimes das nações latino-americanas, onde a Constituição e as leis padecem repetidas violações de toda ordem? Pretenderá o ilustre relator sobrepor-los ou sequer equipará-los ao regime político inglês, somente pela circunstância de ser presidencial, e não parlamentar o seu sistema de governo?³².

Analisando a configuração do governo norte-americano no pós-guerra, ou seja, em um quadro no qual o Poder Executivo preponderava, com o concurso do Congresso e o assentimento da Suprema Corte, ele observou que "o caráter jurídico, antes que político" do presidencialismo não passava, nos Estados Unidos, de uma "ficção", e de "uma irrisão monstruosa, na maioria das repúblicas latino-americanas"³³.

O debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla foi um dos mais relevantes de nossa história constitucional sobre os sistemas de governo. Mesmo com a derrota, em junho de 1953, da Emenda à Constituição n. 4, de 1949³⁴, então apelidada de "Emenda Pilla"³⁵, ele permaneceu como referência política e doutrinária por toda a década

de 1950, durante a qual as investidas parlamentaristas, sempre lideradas pelo político gaúcho (com a posterior cooperação de Afonso Arinos, convertido ao governo de gabinete) estariam nas manchetes dos principais jornais do país, ao passo que a adoção do sistema parlamentar de governo surgiria de forma reiterada na agenda do Congresso Nacional³⁶.

3 Os "usos estratégicos" do discurso parlamentarista

O enfrentamento entre o parlamentarismo de Pilla e o presidencialismo de Afonso Arinos pode sugerir que as controvérsias em torno do sistema de governo eram puramente ideológicas, alimentadas por convicções que se organizavam em uma disputa sobre qual era a configuração institucional mais adequada para o país. A década de 1950 mostraria que esse não era o eixo principal do debate. 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 partidário³⁷.

³⁶ A disposição dos apoiadores da emenda não se abalou com a derrota, como demonstra, já em dezembro daquele ano, a constituição de um "bloco parlamentarista" com o apoio de 130 deputados. Na presidência, Raul Pilla, tendo José Augusto Bezerra de Medeiros como vice-presidente e Nestor Duarte como secretário-geral. O bloco encarregou uma comissão de cinco membros de minutar a nova emenda parlamentarista (DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 16 dez. 1953. p. 4, "Bloco Parlamentarista").

³⁷ É interessante observar o descompasso entre o ritmo das articulações envolvendo a alteração do sistema de governo e o interesse manifestado pela doutrina constitucional da época sobre elas. Não que faltasse aos manuais explicações abstratas sobre o sistema parlamentar ou sobre a evolução do sistema inglês. Mas, com raríssimas exceções, os comentários não desciam aos aspectos concretos das controvérsias e, quando o faziam, não se demoravam em detalhes. Numa das raras alusões às disputas sobre o sistema de governo durante a década de 1950, Paulo Dourado Gusmão refere-se assim ao episódio da crise de 1955, durante o governo Café Filho: "Durante a aguda crise política de 1955, já no governo do Presidente Café Filho, os políticos pensaram em introduzir, como 'último remédio' para salvar o regime, o governo colegiado. Não passou esse propósito das entrevistas aos periódicos. Todavia, os partidários do parlamentarismo, liderados por Raul Pilla, cognominado de 'apóstolo do parlamentarismo', conseguiram apresentar no Parlamento a emenda parlamentarista, que, todavia, não foi bem sucedida". GUSMÃO, Paulo Dourado. *Manual de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1957. p. 262.

Esse "uso estratégico" do discurso parlamentarista buscava seu alibi em um argumento muito forte no contexto da década de 1950: a associação entre o presidencialismo – com suas ferrenhas disputas sucessórias, alimentadas pela figura de um chefe de Estado e de governo quase "onipotente" – e a crise política. O deputado Nelson Omegna, discutindo uma das emendas parlamentaristas que tramitaram durante a década de 1950, afirmou:

A Nação está alarmada! Vamos eleger um Presidente da República! Não. Não vamos eleger um Presidente da República. Não vamos eleger o supremo magistrado da Nação. Alarmamo-nos porque vamos eleger um *ditador legal*. Alarmamo-nos porque *vamos eleger o possuidor de um poder unipessoal, irresponsável e irrestrito*³⁸. (grifo nosso)

O regime parlamentar, por sua vez, seria mais resistente a essas dificuldades, por diluir em um gabinete o poder antes concentrado unicamente no presidente, que passaria a ser eleito de forma indireta³⁹. Em 1918, Manuel Duarte já observava que, em regimes presidencialistas, a defesa do parlamentarismo pode guardar uma conotação mais *oposicionista* que *ideológica*⁴⁰. Não é surpreendente, assim, que em 1950, no bojo da disputa sucessória de Dutra, marcada pelas tentativas frustradas de composição de uma candidatura de "união nacional", um editorial do Correio da Manhã se refira às especulações no sentido de solucionar o impasse com a aprovação da emenda parlamentarista como uma "tentativa anormal", "surgida do subsolo", um "*golpezinho*"⁴¹, que simplesmente iria "dar ao negócio uma aparência doutrinária"⁴². Em 1955, o vereador do Distrito Federal, Raimundo Magalhães Júnior, do PSB, escrevia no *Diário de Notícias* que a manobra para evitar a crise aberta com a morte de Getúlio por meio da adoção de eleições indiretas, em um regime parlamentarista,

era "uma escamoteação e um abuso, uma astúcia e uma velhacaria"⁴³.

Nessa mesma linha, no final do ano de 1960, o Correio da Manhã irá noticiar articulações entabuladas pelo deputado pessedista Humberto Lucena no sentido da *imediata* adoção do parlamentarismo. O pano de fundo sob o qual se desenrolava a trama era, novamente, uma disputa presidencial entre Jânio Quadros e Lott. A movimentação política contava com a simpatia do Partido Libertador, para o qual, nas palavras do Deputado Geraldo Guedes, o parlamentarismo não estaria colocado "em função de datas" e muito menos de "interesses de grupos". Mas havia diversos "interesses" em jogo. O Presidente Juscelino Kubitschek, por exemplo, tinha planos para permanecer como Chefe de Governo em um eventual regime parlamentarista. Kubitschek seria candidato ao Senado pelo Estado de Goiás (ou, em um plano alternativo, que acabou não prosperando, ingressaria no Senado como "Conselheiro", membro vitalício com todos os direitos e prerrogativas dos demais senadores, menos o voto, como pretendia a "Emenda dos Conselheiros"⁴⁴) e, uma vez no Senado, poderia ser conduzido à função de Primeiro Ministro⁴⁵.

É claro que uma estratégia tão agressiva enfrentaria resistências dentro do próprio PSD. O deputado Waldir Pires teria dito, sobre o assunto, que a manobra era um "golpe branco" (expressão também usada, no ano seguinte, pelo Deputado Almino Affonso, Líder do PTB, ao referir-se ao Ato Adicional) e estava "pejada de mácula". Diante das limitadas perspectivas eleitorais de Lott, a maioria pessedista, convencida da iminente vitória de Jânio, tentava fazer da emenda parlamentarista uma manobra de sobrevivência política.

³¹ PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 127.

³² PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 230.

³³ PILLA, Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 236.

³⁴ A Emenda foi a votos na sessão de 15 de junho de 1953, tendo sido rejeitada com votação, todavia, expressiva (116 votos favoráveis e 90 contrários). DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 16 jun. 1953. Seção I. p. 5.507.

³⁵ Como seriam suas sucessoras, ainda quando não minutadas, mas patrocinadas, pelo Deputado Raul Pilla, como a Emenda à Constituição n. 15, de 1954.

³⁸ ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 13 dez. 1954. p. 629-630.

³⁹ Pilla refere-se, por exemplo, ao "fato notório e sobejamente comprovado de que cada eleição presidencial corresponde geralmente a uma grave crise que põe em perigo as próprias instituições democráticas". PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999. p. 257.

⁴⁰ DUARTE, Manuel. *Carlos Peixoto e seu presidencialismo*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1918.

⁴¹ CORREIO DA MANHÃ. 16 fev. 1950. p. 1.

⁴² CORREIO DA MANHÃ. mar. 1950. p. 1.

⁴³ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 28 abr. 1955. p. 3.

⁴⁴ Projeto de Reforma Constitucional n. 2, de 1958. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 22 nov. 1958. Seção II. p. 2.281.

⁴⁵ Os planos de Juscelino envolviam voltar ao poder de uma forma ou de outra. Antes de apoiar a candidatura Lott, ele teria se movimentado para indicar o udenista Juracy Magalhães à presidência. A opção não era muito óbvia, mas apoiava-se em uma razão afeta à estabilidade institucional e em outra, ligada ao seu projeto pessoal: primeiro, em sua opinião, a quarta derrota seguida lançaria definitivamente a UDN ao campo do golpismo. Segundo, JK calculava que a UDN implantaria suas medidas ortodoxas de equilíbrio das finanças públicas e terminaria por preparar terreno para ele próprio retornar em 1965. Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 205-206.

Mesmo após finda a eleição, a movimentação prosseguiu abertamente. Amaral Peixoto, então Ministro da Viação e Obras Públicas do governo Juscelino, confirmava ser impossível vetar o "debate ideológico" no seio do PSD, mas ressaltava que ele próprio não apoiava a iniciativa. Assim como Waldir Pires, falou em "golpe branco", mas frisou: "se a questão parlamentarista tivesse sido levada avante antes das eleições não se poderia opor quaisquer restrições". A reportagem trazia, ainda, depoimento do deputado Tristão da Cunha, no qual o parlamentar mineiro confirmava as articulações em torno da Emenda Parlamentarista e informava ter consultado a posição do então Ministro da Guerra, Marechal Odílio Denys. Cunha esclareceu ter depreendido das conversas que o Ministro da Guerra não objetava, como seu antecessor, à solução parlamentarista (o que informara a Raul Pilla), e justificou: "essa emenda teria sido aprovada na Legislatura passada, não fora a declaração feita pelo marechal Lott, [...] considerando-a um golpe nas instituições"⁴⁶.

Tristão da Cunha refere-se ao episódio que ficou conhecido como o "veto" do General Lott à Emenda Parlamentarista. Pouco se escreveu sobre ele⁴⁷, diferentemente do ocorrido com a crise que se sucedeu à morte de Getúlio Vargas e com o chamado "contragolpe", que assegurou a posse de JK, amplamente analisados pela his-

toriografia brasileira⁴⁸. O veto ao parlamentarismo por parte do Ministro da Guerra, em abril de 1956, entretanto, é um episódio relevante. Para compreendê-lo é preciso retornar ao momento em que o país ainda estava sob o efeito do suicídio de Getúlio Vargas. Sua morte dramática desencadeou a crise que levou, mais tarde, à intervenção das Forças Armadas no processo político, em 1955, e produziu efeitos imediatos sobre o Congresso. Um deles foi o reforço do argumento dos militantes do parlamentarismo acerca das relações íntimas e incontornáveis entre o presidencialismo e a crise política. "Até o passado registrado muda à luz da história subsequente"⁴⁹. Agosto de 1954 colorira as advertências lançadas por Raul Pilla desde 1946 com tons proféticos. O *Diário de Notícias*, órgão no qual Pilla escrevia regularmente sua coluna (intitulada "Microscópio"), destacava que o parlamentar gaúcho "vinha dizendo essas coisas muito antes que elas acontecessem", e informava que Pilla desejava "intensificar a sua campanha na Câmara para obter a aprovação da emenda parlamentarista ainda em 1954"⁵⁰.

Para tanto, bastava aprovar a Emenda à Constituição n. 15, de 1954⁵¹, apoiada em sua propositura por 176 deputados, bem mais que a maioria absoluta dos 304 membros com que a Câmara contava então. A proposta tramitava desde maio e aguardava parecer da Comissão Especial encarregada de apreciá-la. Ainda na Comissão, o Líder do PSP, Deputado Paulo Lauro, preparara um parecer contrário à matéria, que acabou aprovado⁵². A Emenda, que começou a ser discutida na Câmara em 13 de dezembro de 1954⁵³, sem oradores favoráveis ao pre-

sidencialismo, foi votada em 1º turno em 27 de janeiro de 1955, tendo recebido 147 votos favoráveis e 57 contrários⁵⁴. Falhara, portanto, em obter os dois terços de votos necessários para sua remessa imediata ao Senado Federal (202 votos), o que impunha a desconsideração da votação realizada, em razão de um entendimento construído na Câmara dos Deputados especialmente para a ocasião. Algumas explicações são necessárias nesse ponto. A Constituição de 1946 estabelecia duas alternativas para a aprovação de reformas no texto constitucional:

[...] uma emenda constitucional seria considerada aprovada em duas hipóteses. De acordo com a primeira, "dar-se-á por aceita a emenda que for aprovada em duas discussões pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas". A segunda hipótese tratava da aprovação por um quórum mais alto, pelo qual ficaria dispensado o interstício previsto na hipótese anterior: "se a emenda obtiver numa das câmaras, em duas discussões, o voto de dois terços dos seus membros, será logo submetida à outra; e, sendo nesta aprovada pelo mesmo trâmite e por igual maioria, dar-se-á por aceita"⁵⁵.

Como a Constituição falava em "sessões legislativas ordinárias e consecutivas", e o Congresso estava reunido em convocação *extraordinária*, Raul Pilla havia tomado a precaução de consultar a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara acerca da possibilidade de votar a Emenda Parlamentarista durante a sessão legislativa *extraordinária*, tendo obtido pronunciamento favorável daquele órgão. Seria possível submeter ao Plenário a matéria, mas havia um preço. De acordo com o parecer do Deputado Lúcio Bittencourt, a emenda constitucional poderia ser votada em sessão legislativa *extraordinária*, subordinada a eficácia dessa votação ao pronunciamento favorável de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso. Não verificada essa condição, *ter-se-ia por não votada*, devendo ser novamente submetida à Câmara na primeira sessão ordinária que se seguisse.

A Emenda voltava, assim, à estaca zero em Plenário, e o quadro político de 1955 dificultava a retomada de sua apreciação. A proposta contava, em tese, com apoio da maioria absoluta dos membros da Câmara, mas não

atingiria, segundo as avaliações políticas disponíveis, os dois terços que permitiriam a imediata remessa da matéria ao Senado Federal. A adoção da eleição indireta, pura e simplesmente, chegou a ser cogitada⁵⁶, tendo à frente o senador mineiro Benedito Valadares.

No Senado, pelas mãos do senador Novaes Filho, foi ressuscitada a fórmula da primeira Constituição republicana⁵⁷: a exigência de maioria absoluta de votos para eleição presidencial. Caso nenhum dos candidatos alcançasse a votação majoritária, a eleição seria transformada em um pleito indireto, no qual o Congresso definiria o presidente da República. A diferença em relação à 1891 estava no fato de que a escolha do Legislativo não estaria limitada aos nomes até então colocados no pleito⁵⁸.

Falava-se, ainda, em uma proposta de "governo colegiado", articulada pelo Brigadeiro Guedes Muniz, cuja paternidade era disputada por Francisco Campos e Marcondes Filho⁵⁹. Na Câmara, em outubro, o deputado Castilho Cabral colhia assinaturas numa proposta com essa mesma linha⁶⁰. Cabral estaria, no final do ano, envolvido com articulações cujo objetivo era permitir a apreciação da agenda reformista com regras menos rígidas que as previstas no art. 217 da Constituição, a pretexto de retomar a distinção entre "emenda" e "revisão" presente na Constituição de 1934⁶¹.

Em 1º de setembro de 1955 a Emenda à Constituição n. 15, de 1954, finalmente foi a Plenário. Contra os prognósticos sugeridos pelo número de assinaturas que subscreviam a proposta, ela recebeu apenas 124 votos favoráveis e 86 contrários, falhando em alcançar a maioria

⁴⁶ CORREIO DA MANHÃ. 6 nov. 1960. p. 11.

⁴⁷ Uma tese inteiramente dedicada ao Marechal Lott não aborda em nenhum momento o assunto. CARLONI, Karla Guilherme. *Marechal Henrique Teixeira Lott: a opção das esquerdas*. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. O episódio foi – compreensivelmente – mencionado por Raul Pilla, em discurso na sessão da Câmara dos Deputados de 23 de abril de 1956, no qual leu "Manifesto à Nação", preparado pelo Partido Libertador. Nelson de Sousa Sampaio também mencionou de forma passageira o "veto" em texto publicado em 1959: "Em 1956, parecia ter chegado a hora do parlamentarismo, com os pronunciamentos favoráveis do Presidente da República e do líder da maioria da Câmara dos Deputados. Mas o veto do Ministro da Guerra, General Teixeira Lott, forçou aquelas duas personalidades do situacionismo a recolher as velas, tendo o líder da maioria sustentado, em discurso, a inoportunidade da emenda constitucional, embora se declarasse fiel, como um dos signatários da reforma proposta, ao governo de gabinete SAMPAIO, Nelson de Sousa. O parlamentarismo e a realidade brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 190-205, jan. 1959.

⁴⁸ Entre vários outros, cf. Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 190 e ss.; FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 160 e ss.; e FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. p. 421-422.

⁴⁹ HOBBSAWM, Eric. *Sobre a história*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 50.

⁵⁰ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 26 out. 1954. p. 4.

⁵¹ Emenda à Constituição n. 15, de 1954, do Sr. Raul Pilla e outros, que "institui o sistema de governo parlamentar". DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 21 maio 1954. Seção I. p. 3.057. Esta emenda foi apresentada após a rejeição da Emenda Pilla, em 1953.

⁵² DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 5 nov. 1954. p. 3, ("A emenda parlamentarista").

⁵³ ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 13 dez. 1954. p. 625 e ss.; ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 21 dez. 1954. p. 80 e ss.; ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 29 dez. 1954. p. 577 e ss.

⁵⁴ ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 27 jan. 1955. p. 681.

⁵⁵ BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. p. 57-58.

⁵⁶ Para ambas afirmações, cf. a cobertura política do *Diário de Notícias* ao longo do mês de maio de 1955, em especial a edição de 14.5.1955, p. 4, ("A procura da solução").

⁵⁷ Trata-se do Projeto de Reforma Constitucional n. 1, de 1955. DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 27 maio 1955. Seção II. p. 1.253.

⁵⁸ A exigência de maioria absoluta na eleição presidencial seria esgrimida pela UDN contra a eleição de JK, que teve algo em torno de 36% dos votos, mas alegremente esquecida na eleição de Jânio Quadros, que também não alcançou o percentual majoritário. FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 158.

⁵⁹ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 18 jun. 1955. p. 4, ("Parlamentarismo e governo colegiado").

⁶⁰ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 8 out. 1955. Seção I. p. 7.387.

⁶¹ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 12 out. 1955. Seção I. p. 7.460.

absoluta, quórum que a deixaria em condições de ser apreciada novamente na sessão legislativa seguinte.

Mas a nova derrota não deteria o “apóstolo” Raul Pilla. Afastado o contexto eleitoral que contaminara a discussão em 1955, e superado o episódio do “contragolpe”, o início do governo de Juscelino prometia, em sua visão, ser campo fértil para uma nova investida parlamentarista. Juscelino tinha a garantia de que seu mandato seria preservado⁶² e mostrava-se disposto a permanecer neutro diante da questão⁶³. Enquanto isso, o Líder da Maioria na Câmara, deputado Vieira de Melo, fazia mais que prometer neutralidade: chegou a assinar a (e a comprometer-se com o mérito da) Emenda à Constituição n. 3, de 1956⁶⁴, que, como sua antecessora, vinha apoiada por quase 180 deputados.

Entretanto, tão logo o maquinário parlamentarista pôs em movimento suas engrenagens, um forte esbarão tirou-o do prumo. Poucos dias após a publicação da Emenda no Diário do Congresso Nacional, o Ministro da Guerra afirmou que aos parlamentares não assistia o direito de “reforma do regime”, reservado a uma “assembleia constituinte”⁶⁵. Ao jornal “O Globo”, dissera o seguinte:

Nas atuais condições do Brasil, a adoção do parlamentarismo é uma aventura muito perigosa. Não me parece aconselhável tal mudança no regime sem que o povo se tenha manifestado a respeito. Não é uma ideia líquida, ou melhor, juridicamente aceitável, dentro dos princípios que regem as normas constitucionais. Seria a modificação da maneira mesma de governar o povo brasileiro, sem que, ao menos, ele tenha sido consultado sobre a mudança⁶⁶.

A repercussão no Congresso não tardou. Na sessão do dia 23 de abril de 1956 Raul Pilla dirigiu-se à tribuna da Câmara dos Deputados e leu um “manifesto à Nação” em nome do Partido Libertador. Acusava Lott, o general que havia “deposto” dois presidentes em 10 dias, de vetar a reforma parlamentarista, atravancando um movimento de opinião “só comparável ao abolicionismo”⁶⁷. O Ministro da Guerra havia se convertido em um “super-poder” e seu pronunciamento colocava em xeque não só a autoridade do Congresso, coagido por suas palavras, mas do próprio presidente da República. Pilla rechaçou as insinuações de que a Câmara não teria competência para reformar o sistema de governo adotado pela Constituição de 1946 e recordou que, em quase uma década de tramitação, nenhuma das emendas parlamentaristas fora tida por inconstitucional no âmbito do Congresso⁶⁸. Não seria necessário nenhum tipo de pronunciamento plebiscitário para autorizar o Legislativo a exercer as prerrogativas que a Constituição já lhe conferia. Enfim, ao finalizar sua intervenção, após dezenas de apartes, Pilla diz ter recebido um bilhete “de um ilustre colega”, que, a seu ver, “sintetiza tudo”. Ele lê a nota, irônico: “nunca um parecer jurídico

emocionou tanto esta Nação. Nem Rui falou com a autoridade de Henrique Teixeira Lott”⁶⁹.

A oposição a Juscelino decididamente iria explorar a tensão que o episódio produzira entre o governo e o Ministro da Guerra, referindo-se aos “ministros do general Lott” ou ao “delegado” que ele mantinha no Catete (Juscelino). Mais tarde, em novembro de 1956, após enfrentar dificuldades para controlar a repercussão da homenagem a Lott pelo aniversário de um ano do “contragolpe” e ser obrigado a colocar na ilegalidade a chamada “Frente de Novembro” e o “Clube da Lanterna”, Juscelino confidenciaria a pessoas próximas que, naquele dia, “estava tomando posse pela segunda vez”⁷⁰. Tudo isso torna curioso que o veto de Lott ao parlamentarismo não tenha recebido atenção, porque ele indica com precisão as proporções políticas que a figura do general estava alcançando. Em um dos muitos apartes ao discurso de Pilla, o deputado Osvaldo Lima Filho fustigou o militar:

[a iniciativa da emenda parlamentarista] doe na carne de S. Ex.a [o general Lott], como ainda estão queimando as palavras de Rui Barbosa: “A espada é parenta próxima da tirania”. Daí porque a Emenda parlamentarista, como forma de assegurar, exata e perfeitamente, o regime parlamentar, fere a carne daqueles que pretendem impor ao Brasil, já agora, um *militarismo de feição prussiana*⁷¹.

Lima Filho, e possivelmente vários outros parlamentares, devem ter percebido, no movimento de Lott, um motivo diverso da mera defesa do direito do povo de não ver o sistema de governo constitucionalmente alterado sem que houvesse uma consulta a respeito, ou, ainda, sem que houvesse a eleição de uma assembleia constituinte com poderes específicos para uma revisão dessa envergadura. É que, além do direito do povo, Lott também se preocupava com o *seu* direito de concorrer à presidência.

Mesmo antes de o coronel Nemo Canabarro, presidente da Frente de Novembro, bradar, do palanque do evento em que se celebrava o aniversário do “contragolpe”, que era preciso formar um exército de trabalhadores para marchar sob as ordens de Lott na luta contra os re-

acionários⁷², era impossível que alguém já não houvesse dito ao general que ele era “o candidato perfeito para o Brasil”⁷³. E menos provável ainda que Lott não houvesse se convencido de tal sugestão. Ele sabia, contudo, que Juscelino investira em várias frentes políticas para assegurar um retorno à presidência em 1965 ou, alternativamente, o exercício do cargo de chefe de governo sob um parlamentarismo que parecia ganhar força no Congresso.

JK montara o tabuleiro para se posicionar em uma *win-win situation*. Mas, de todas as fórmulas possíveis⁷⁴, a única na qual Lott não poderia se encaixar era precisamente a que envolvia a adoção do parlamentarismo⁷⁵. E essa parece ser uma explicação bem mais plausível para a reação pública do Ministro da Guerra à propositura da Emenda Constitucional n. 3, de 1956. Reação que, ao que tudo indica, esfriou de forma decisiva o apoio à Emenda. Sua tramitação foi administrada precisamente como antecipara a imprensa: o PSD defenderia a “*inoportunidade*” da proposta, e adiaria uma eventual votação para os últimos dois anos do mandato de Juscelino⁷⁶. A Emenda permaneceria como uma “carta na manga”, um “coringa”. Essa solução resguardava a posição dos defensores do parlamentarismo na base do governo e, na medida do possível, “salvava as aparências”. Vale lembrar, como já mencionamos acima, que de fato o “coringa” parlamentarista chegou a acenar, ironicamente, para Jânio e a UDN no final de 1960.

⁶² Conforme observa Raul Pilla, “assegurada, parecia, não a simpatia mas – não obstante suas tendências presidencialistas – a neutralidade do Senhor Presidente da República. Propensos estavam todos a aceitar uma disposição provisória que resguardasse as atuais prerrogativas do Presidente até o fim do seu mandato”. PILLA, Raul. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. p. 316. É interessante observar, entretanto, após o malogro da nova investida parlamentarista, como Raul Pilla compreendia o mandato presidencial. Ao defender que a reforma era “oportuna”, contra o argumento manejado pela maioria parlamentar, Pilla afirma: “não há ainda a vista, pelo menos no seio dos partidos, nenhum candidato à sucessão do Sr. Juscelino Kubitschek; e, quanto a este, embora não seja ele portador de um direito, mas *simplesmente* de um mandato, que a *nação em sua soberania* [leia-se, por manifestação do *Congresso Nacional*], pode alterar, havia geral acordo em que ele continuasse a exercê-lo nas condições em que o recebeu, isto é, *presidencialisticamente*”. *Diário de Notícias*, 29.4.1956, p. 4, primeira seção (“Microscópio – caminhos fechados”) (destacamos). A “soberania da Nação” novamente surge encarnada no parlamento, como já prenunciava o Manifesto Parlamentarista de 1946, contra, até mesmo, o pronunciamento do próprio povo, enquanto eleitorado. O deputado Coelho de Souza, outro notório parlamentarista, durante a discussão da Emenda à Constituição n. 15, de 1954, afirma: “Embora incidindo no truismo, não é demais repetir que o Parlamento é a Nação – pois ao passo que o Executivo representa uma corrente partidária e o Judiciário, ao lado de suas funções específicas, retrata a cultura jurídica do País, este Poder se integra com a representação de todas as tendências e grupos”. ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 29 dez. 1954. p. 584.

⁶³ As motivações de Juscelino para esse apoio inicial parecem razoavelmente claras, principalmente considerando as articulações para a aprovação da emenda ao final de seu mandato. É muito possível que ele estivesse mirando a posição de Primeiro Ministro, acessível tão logo ele obtivesse o cargo de Senador, o que veio, de fato, a ocorrer – ironicamente –, já sob o regime parlamentarista, em 1º de fevereiro de 1962.

⁶⁴ DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. 14 out. 1955. Seção I, p. 2.255. Para o posicionamento de Vieira de Melo, ver a discussão da Emenda à Constituição n. 15, de 1954, em ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 29 dez. 1954. p. 577.

⁶⁵ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 20 abr. 1956. p. 4.

⁶⁶ DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 19 abr. 1956. p. 4.

⁶⁷ PILLA, Raul. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. p. 316.

⁶⁸ A distinção feita por Lott, entretanto, era reproduzida comumente na doutrina da época, como podemos ver nos trabalhos de Nelson de Sousa Sampaio e de Paulo Dourado Gusmão, já citados.

⁶⁹ PILLA, Raul. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. p. 345.

⁷⁰ FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 199.

⁷¹ PILLA, Raul. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980. p. 337.

⁷² FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 197.

⁷³ CARLONI, Karla Guilherme. *Marechal Henrique Teixeira Lott: a opção das esquerdas*. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010. p. 14.

⁷⁴ Para mais detalhes sobre as articulações de JK, cf. Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 205 e ss.

⁷⁵ Tanto é que, mais tarde, em novembro de 1959, quando foi a voto a emenda parlamentarista, Lott afirmou que não seria candidato à presidência caso ela fosse aprovada. *Correio da Manhã*, 1.1.1960 (Retrospectiva de 1959).

⁷⁶ De fato, a matéria começou a ser discutida apenas em 31 de outubro de 1957, e foi a voto, sem que se tenha verificado o quorum necessário para deliberação, em 18 de novembro de 1959, com o adiamento da votação, que não foi retomada (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 18.11.1959, p. 8.594). O relator da matéria na Comissão Especial, deputado Teotônio Monteiro de Barros refutaria a preliminar de incompetência do Congresso para alterar o sistema de governo, mas daria parecer contrário à Emenda, no mérito. A propósito, cf. DIÁRIO DE NOTÍCIAS. 26 abr. 1956. p. 4, (“Como se manterá o veto do General Lott”).

4 Conclusão

Ao recuperarmos o movimentado debate em torno do sistema de governo, temos a possibilidade de analisar a aprovação da Emenda do parlamentarismo, em 1961, com um pouco mais de profundidade. Não foi uma opção deliberadamente "exótica", uma concessão completamente casuística. É claro que esses fatores estavam presentes. Em plena crise política, causada pela inesperada renúncia de um presidente com menos de um ano de mandato, e com a deliberada resistência de setores das Forças Armadas, a urgência na definição de uma saída negociada abriu, de fato, o leque de possibilidades.

Mas algo deve ser lembrado. A opção pelo parlamentarismo vinha sendo preparada havia tempo. Em 1961, estava em curso um debate já amadurecido acerca da adequação – ou não – do sistema parlamentarista para o Brasil.

Um elemento que sobressai da leitura das fontes do período é a relação entre momento político e discussão sobre o sistema de governo. Ainda que o debate tenha uma história parlamentar e doutrinária, o fato é que o tema ganhava uma dimensão evidente quando se operava alguma crise política. E a década de 1950 foi tomada por essas crises. Como se sabe, no período compreendido entre 1951 (final do mandato do Presidente Dutra) e 1964 (quando foi desencadeado o golpe de estado) apenas um Presidente da República concluiu seu mandato – e, mesmo assim, tendo que contar com um "golpe preventivo" antes da posse e enfrentando duas rebeliões militares.

Nesse cenário de intensa movimentação política interna – ao qual se somava uma tensão externa produzida pela Guerra Fria –, não faltaram atores políticos prontos para questionar o desenho institucional do país. Foi estabelecida, então, uma correlação entre o cenário de crise política e a abertura da discussão sobre o sistema de governo. Poder-se-ia dizer que em 1961 foi adotado o parlamentarismo por força de uma crise que se apresentou de modo inesperado. Mas a solução poderia ter vindo em 1955 ou em 1960, por exemplo, diante dos diversos fatores políticos e institucionais que desencadearam o debate.

Isso faz com que a pergunta a ser feita ao universo das fontes pesquisadas sofra uma sutil transformação. Não seria útil indagar aos documentos, discursos e reportagens de jornais da época "porque" foi adotado o par-

lamentarismo. Diante da riqueza de material produzido nas décadas de 1940 e 1950, seria mais interessante – e desafiador – perguntar "como" foi construído um debate político que permitiu a solução parlamentarista como uma alternativa plausível a um contexto de crise.

Referências

- ANAIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 13 dez. 1954.
- ANAIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 21 dez. 1954.
- ANAIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 27 jan. 1955.
- ANAIAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. 29 dez. 1954.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História constitucional brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 94. Autor: Procurador Geral da República. Relator: Ministro Castro Nunes. Brasília, 17 de julho de 1946. *Arquivo do Supremo Tribunal Federal*, Brasília.
- CARLONI, Karla Guilherme. *Marechal Henrique Teixeira Lott: a opção das esquerdas*. 2010. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.
- CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro, 16 fev. 1950.
- CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro, 6 nov. 1960.
- CORREIO DA MANHÃ. Rio de Janeiro, mar. 1950.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 14 maio 1955.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 16 dez. 1953.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 18 jun. 1955.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 19 abr. 1956.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 20 abr. 1956.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 26 abr. 1956.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 26 out. 1954.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 28 abr. 1955.
- DIÁRIO DE NOTÍCIAS. Rio de Janeiro, 5 nov. 1954.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 12 out. 1955. Seção I.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 14 out. 1955. Seção I.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 16 jun. 1953. Seção I.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 21 maio 1954. Seção I.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 22 nov. 1958. Seção II.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 27 maio 1955. Seção II.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília, 8 out. 1955. Seção I.

DUARTE, Manuel. *Carlos Peixoto e seu presidencialismo*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1918.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O parlamentarismo no Ato Adicional: 1 e 2, *Revista Jurídica*, Porto Alegre, v. 10, n. 57, p. 5-18, mai-jun. 1962.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas?: alternativas democráticas à crise política: 1961 a 1964*. Tradução de Carlos Roberto Aguiar. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FREITAS, Byron Torres. *O Estado moderno e o parlamentarismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Aurora, 1961.

GUSMÃO, Paulo Dourado. *Manual de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1957.

HOBBSAWM, Eric. *Sobre a história*. Tradução de Cid Knipel Moreira. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MACIEL, Marco. Introdução: o presidencialismo, sistema de governo e democracia. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

MAIA, Paulo Sávio N. Peixoto. *O guardião da Constituição na polêmica Kelsen-Schmitt: Rechtsstaat como referência semântica na memória de Weimar*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de. 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: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

MORGAN, Edmund S. *Inventing the people: the rise of popular sovereignty in England and America*. New York: W. W. Norton, 1988.

PILLA, Raul et al. *Manifesto parlamentarista*. São Paulo: [s. n.], 1948.

PILLA, Raul. *Discursos parlamentares*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1980.

PILLA, Raul. Voto em Separado à Emenda Parlamentarista n. 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do Relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILLA, Raul. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Brasília: Senado Federal, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 8/7/1947*. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=ab_rJmqsoWc%3D&tabid=3456&language=pt-BR>. Último acesso em: 22/4/2013.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. O parlamentarismo e a realidade brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 190-205, jan. 1959.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *Poder de reforma constitucional*. Salvador: Progresso, 1954.

SILVA, José Afonso da. Presidencialismo e Parlamentarismo no Brasil. *Revista de Ciência Política*, v. 33, p. 643-673 nov./jan. 1989/1990. Disponível em: <<http://info.bibliojuridica.org/libros/2/899/34.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TORRES, João Camillo de Oliveira Torres. *Cartilha do parlamentarismo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1962.

**Para publicar na revista Universitas JUS,
acesse o endereço eletrônico
www.publicacoesacademicas.uniceub.br.**

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.