

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891

Francisco Ovídio

Professor da Faculdade de Direito da
UNAERP

A proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, implicou a criação de um novo ordenamento jurídico-constitucional para organizar o Estado Brasileiro. O Decreto nº 1 do Governo Provisório, redigido por Rui Barbosa, apresentou a seguinte ementa: "Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais".

O artigo segundo desse Decreto determinava que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os Estados Unidos do Brasil, e no artigo terceiro, que cada um dos Estados-membros, no exercício da sua soberania, decretará em época oportuna a sua constituição definitiva, bem como elegerá os seus corpos deliberantes e governos locais.

O Governo Provisório enfeixou inicialmente a totalidade dos poderes, podendo nomear os delegados para governar os Estados (artigo quarto); intervir neles para garantir a ordem pública (artigo sexto); continuava a comandar a Força Pública regular, ressalvando o direito dos Estados organizar guardas cívicas para o policiamento dos respectivos territórios (artigo oitavo) etc. Ainda limitava a "legítima soberania dos Estados", naturalmente, com a preocupação de resguardar a forma republicana, com a declaração de que não reconheceria nenhum governo contrário a essa forma (artigo sétimo).

Há críticas no tocante ao "radicalismo federativo" do Decreto nº 1, ao se referir à "legítima soberania dos Estados". Haroldo Valladão entende que "(...) não correspondia a nenhuma realidade e já estava superado nos Estados Unidos desde a Guerra da Secessão. Ademais a federação no Brasil se fez partindo do sentido inverso ao que ocorreu nos E.U.A. Lá eram Estados soberanos, confederados, que se uniram em federação, tornando-se, então, autônomos. Aqui, qual acontece no México, eram províncias, componentes administrativas dependentes de um Estado unitário, que se tornavam Estados autônomos, membros de uma federação, onde adquiriram relativa independência política e legislativa". (11:78 - 9).

Embora a crítica de Valladão aborde um aspecto importante, que é o das diferenças na formação da federação norte-americana e da brasileira, a verdade é que nos artigos seguintes o Decreto nº 1 estabeleceu uma série de limitações aos Estados, sujeitos ao controle do Governo Federal. A Assembléa Constituinte, mais tarde, acabou restringindo ainda mais os poderes e franquias dos Estados.

A tarefa que se colocava aos dirigentes do novo governo era urgente. Com o Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeou uma comissão de cinco membros para elaborar o projeto de constituição, integrada, por Saldanha Marinho e Rangel Pestana, signatários do Manifesto Republicano de 1870, Antonio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense e José Antonio Pedreira Magalhães de Castro. Dias depois, em 21 de dezembro, publicaram outro decreto, desta vez convocando a Assembléa Constituinte.

A Comissão dos Cinco reuniu-se em Petrópolis sob a presidência de Saldanha Marinho. Embora Rangel Pestana defendesse a tese de que deveriam elaborar um anteprojeto coletivo, a Comissão entendeu que cada um dos membros, excetuando-se Saldanha Marinho, elaboraria um anteprojeto para ser discutido e votado. Rangel, então, associou-se a Santos Werneck.

Os três projetos apresentados resultaram num projeto definitivo que foi entregue ao Governo Provisório. Segundo artigo publicado em "O Estado de São Paulo", em 24 de fevereiro de 1915, com a assinatura P.P., "(...) as antigas províncias passaram a ser consideradas Estados; não se falava em territórios, porque o Dr. Magalhães Castro cedeu a empenhos do governo provisório e abandonou sua primitiva opinião. Na distribuição das rendas prevaleceu o projeto Werneck-Pestana, mas entendeu-se dever suprimir os impostos de exportação, a datar de 1897. A Câmara dos Deputados teve a legislatura fixada em três anos; o Senado eleito por sufrágio direto dos eleitores, prologando-se o período por nove anos, como sugeriram Werneck e Pestana. O mandato do Presidente da República reduziu-se a cinco anos, de conformidade com a lembrança de Magalhães Castro; mas preferiu-se a eleição por eleitorado especial, a exemplo dos Estados Unidos e da Argentina. Os secretários de Estado não podiam comparecer às sessões do Congresso; só iriam às comissões prestar esclarecimentos. Enfim, no Judiciário, determinava-se que o Supremo Tribunal de Justiça se compusesse de quinze juizes, nomeados pelo Senado, sem interferência do Poder Executivo: é o judicioso processo da Constituição Suíça" (10:7 - 8).

Rui Barbosa foi designado para retocar o projeto. Na realidade, Rui não se limitou a revisar o projeto, alterou-lhe muitas vezes a própria substância, conforme pode ser verificado nos originais, com anotações do seu próprio punho. Segundo Homero Pires, "a verdade é que o trabalho de

Rui Barbosa foi muito mais além, conforme deixamos provado, de uma revisão formal, pois atingiu a essência mesma do projeto, mutilando-o nuns passos, noutros desenvolvendo-lhe, ampliando-lhe o conteúdo, e afinal introduzindo-lhe matéria completamente nova. E o que na Constituição ficou de mais notável, de mais útil, é exclusivamente, obra sua” (1:XXIII – XXIV).

Em 22 de junho de 1890, o Governo Provisório reuniu-se para que o Generalíssimo Deodoro da Fonseca assinasse o decreto da Constituição.

As reuniões preparatórias da Constituinte começaram a 4 de novembro de 1890 e, exatamente, no dia em que se comemorava o primeiro ano de vida do novo regime deu-se a instalação da Assembléia. Os trabalhos duraram pouco mais de três meses. O número de integrantes era de 205 deputados e de 63 senadores. Minas Gerais forneceu a maior bancada, com 37 representantes, seguindo-se São Paulo e Bahia, com 22, Rio Grande do Sul, com 16, e assim por diante, até o Amazonas e Mato Grosso, com 2 representantes cada um. Os senadores eram em número de três por unidade.

As mais variadas correntes ideológicas faziam-se presentes à Constituinte, de forma mais acentuada no campo das tendências políticas do que nas convicções doutrinárias. Havia os republicanos radicais (em geral recrutados entre os jovens militares do movimento de 15 de novembro), os positivistas ortodoxos, os positivistas heterodoxos, os liberais e os conservadores. Inclusive, alguns poucos vinham da política imperial, como o Conselheiro Saraiva, e recebiam a acusação de ser partidários da restauração monárquica. A maioria dos participantes debutava na política, faltando-lhes o necessário trato para o encaminhamento das relevantes questões que deveriam apreciar. Não fosse a atuação de elementos do quilate de Rui Barbosa, Júlio de Castilhos e alguns outros no direcionamento das soluções, não teria a Assembléia concluído em três meses e um dia o exame e a aprovação da Constituição. Merece, ainda, destaque a figura de Prudente de Moraes que dirigiu os trabalhos com firmeza e rara habilidade política.

O Regimento Interno do Congresso Constituinte mandava que fosse eleita uma comissão de vinte e um deputados e senadores para dar parecer sobre o projeto, escolhendo cada bancada o seu representante. Desta comissão, que ficou conhecida como “Comissão dos Vinte e Um”, faziam parte elementos do porte de Lauro Sodré (Pará), Amaro Cavalcânti (Rio Grande do Norte) José Hygino (Pernambuco), Bernardino de Campos (São Paulo), Lauro Müller (Santa Catarina), Júlio de Castilhos (Rio Grande do Sul), João Pinheiro (Minas Gerais), Lopes Trovão (Capital Federal) e outros que pontificaram na vida política nacional da Primeira República. Foi no seio desta Comissão que se

travaram os debates relacionados ao principal problema com que se deparou a Constituinte — o da Federação, ou melhor, do equilíbrio das correntes que se chocavam em seu seio no que diz respeito à amplitude relativa das competências da União e dos Estados, principalmente quanto à discriminação das rendas.

Os “unionistas”, liderados por Rui Barbosa, postulavam a supremacia da União e contavam com adeptos como Amaro Cavalcânti, José Hygino, Ubaldino do Amaral, J. J. Seabra, Justiniano de Serpa e outros, enquanto que os “federalistas”, com Júlio de Castilhos à frente, seguido por Lauro Müller, Borges de Medeiros, Campos Sales e Epiácio Pessoa, advogavam a transferência aos Estados “dos serviços que lhes são próprios, por corresponderem aos seus interesses peculiares”.

A luta entre Rui Barbosa e Júlio de Castilhos empolgou os convencionais, a ponto de em 22 de dezembro Prudente de Morais ser obrigado a suspender a sessão, porque os ânimos estavam acirrados demais e os “unionistas” impediam que o representante gaúcho falasse.

A proposta apresentada pelo Governo consistia em dar certo número de rendas à União, discriminar as dos Estados e deixar as restantes à competência cumulativa da União e dos Estados. Já as demais propostas, refletindo os interesses regionais, tendiam a favorecer aos Estados. Castilhos não concordou com a aprovação do dispositivo pela “Comissão dos Vinte e Um” e o assinou com restrições e parecer em separado. O seu argumento baseava-se no critério político federativo que garante a unidade na variedade, pela descentralização administrativa, sem prejuízo da concentração política e, conseqüentemente, a autonomia da administração local e a ampla existência dos interesses naturais. Daí, chega, como conseqüência lógica do sistema, à descentralização das rendas (9:326).

A atuação de Castilhos nos trabalhos da Constituinte merece um pouco mais da nossa atenção. Adepto das idéias positivistas, lutou para consagrá-las na Constituição Federal. As principais teses que sustentou podem ser resumidas nas seguintes:

1º) a competência privativa dos Estados para a decretação de suas leis civis, criminais e comerciais, que não foi aceita pelos demais;

2º) a transferência da União para os Estados da propriedade das minas e terras devolutas, aprovada tanto na “Comissão dos Vinte e Um” como no plenário;

3º) o unicameralismo, com a supressão do Senado. Contou com o apoio de Lauro Müller e de Epiácio Pessoa, mas a oposição da bancada paulista impediu a sua aprovação;

4º) a extensão do direito de voto aos analfabetos;

59) a eliminação das restrições aos direitos civis dos religiosos e a rejeição do preceito que declarava continuar excluídos do Brasil os jesuítas;

69) o acréscimo de três parágrafos ao dispositivo relacionado com os direitos individuais: a liberdade de “todas as profissões de ordem moral, intelectual e industrial”, a liberdade de testar, desde que “amparada a subsistência material dos pais, da esposa, das filhas solteiras e dos filhos menores de 21 anos”, e a liberdade de adoção.

A estruturação política dos Estados nos moldes do projeto do Governo Provisório exigia que, além do respeito aos princípios constitucionais da União, constasse a discriminação e a independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; que os governadores e os membros da legislatura local fossem eletivos; que não fosse eletiva a magistratura dos Estados; que os magistrados não fossem demissíveis senão por sentença e, finalmente, que o ensino fosse leigo e livre em todos os graus, e gratuito no primário.

A “Comissão dos Vinte e Um”, no seu parecer sobre o projeto, incluiu emenda supressiva das exigências acima que valiam como regras traçadas aos Estados na sua organização política, por considerar que isso implicava o cerceamento da autonomia dada aos Estados; ou porque acreditasse que estando tais regras contidas no sistema da Constituição Federal, bastaria que se exigisse dos Estados o respeito aos princípios constitucionais da União, para que elas devessem ser observadas.

Castilhos bateu-se pela eliminação dos dispositivos, por entender que cerceavam a livre iniciativa dos Estados na sua organização e, em contrapartida, propunha que “quando quaisquer leis de um dos Estados infringirem qualquer princípio cardeal da Constituição, ao Governo da União caberá suspender a respectiva execução na parte relativa à infração, competindo ao Supremo Tribunal a decisão final do conflito” (10:134).

Embora não conseguisse incrustar a maior parte das suas teses positivistas na Constituição Federal, o que acabou concretizando na Constituição Rio-Grandense de 1891, a sua atuação foi marcante, conforme pode ser constatado pela leitura das atas da Assembléia Constituinte Republicana. A ideologia da maioria dos integrantes não favoreceu a adoção das suas propostas, pois seguiam as idéias do liberalismo político americano e a notável liderança de Rui Barbosa.

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 denota a acentuada influência da Constituição Americana e em menor grau da Argentina e Suíça. José Maria Bello sintetizou admiravelmente o espírito e a filiação ideológica da nossa primeira Constituição republicana nos seguintes termos: “Em vez dos doutrinadores franceses e ingleses de outrora, os publicistas norte-americanos. Como os homens de 1824, os de 1891

acreditavam religiosamente nas fórmulas do liberalismo político. Embutia-se o Brasil no molde norte-americano, como, outrora, o tinham enquadrado no constitucionalismo francês. Da extrema centralização para o mais largo federalismo, eis o salto que ele ia dar. Era idêntica, todavia, a inspiração das duas constituições: o individualismo político e econômico, ascendente no mundo em 1824 e em pleno apogeu em 1891" (2:72).

A adoção de um modelo alienígena, sem levar em conta as particularidades históricas e sociais do País, representou um sério obstáculo para a execução integral dos dispositivos da Carta Magna de 1891, provocando diversos conflitos no período da Primeira República.

O texto constitucional de 1891 encerrava 91 artigos e 8 de disposições transitórias. Logo no preâmbulo evidenciava-se a filosofia liberal inspiradora do texto: "Nós os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição (...)". A forma de governo adotada era a de uma República Federativa, sob o regime representativo, constituída "por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil" (art. 1º). As províncias tornaram-se Estados e o antigo Município Neutro, em Distrito Federal. Cada Estado deve prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração (arts. 2º e 5º), não podendo o Governo Federal intervir nos negócios particulares dos Estados a não ser nos casos expressamente estabelecidos no art. 6º. Nos artigos 7º a 11 discriminava-se a competência exclusiva da União e dos Estados no tocante à criação de receitas.

O art. 6º que disciplinava a intervenção federal nos Estados, foi um dos que provocou maiores controvérsias. Segundo ele, "o Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

1º Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;

2º Para manter a forma republicana federativa;

3º Para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;

4º Para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

A regra era a da não intervenção do Governo Federal nos negócios peculiares aos Estados membros. No entanto, o caráter conciso e genérico do artigo acarretou uma série de dificuldades e problemas na sua aplicação. O que se devia entender por "Governo Federal"? Qual dos poderes que deveria intervir? Qual o significado da expressão "forma republicana federativa"? A intervenção do Governo Federal seria executada diretamente ou por um delegado seu? A intervenção era um direito ou um dever da União?

À indagação primeira foram apresentadas duas soluções. Para uns, "Governo Federal" equivaleria ao "Poder Executivo", enquanto que para outros indicaria "ao conjunto dos três Poderes da União". Esta última tese, defendida por Coelho e Campos em 1895, foi a vencedora, com a concordância de Rui, Barbalho, João Luís Alves e Viveiros de Castro. Quanto à segunda, ou seja, qual dos poderes deveria intervir, novamente o Senador Coelho e Campos forneceu a interpretação mais aceita, segundo a qual a intervenção não era privativa a nenhum dos poderes, pois, de acordo com as circunstâncias, todos concorriam para ela. Já a terceira questão, ligada ao entendimento da expressão "forma republicana federativa" coube ao Senador Gonçalves Chaves esclarecer que equivalia a "o vínculo federativo, o princípio representativo e a autonomia dos Municípios". Quanto ao fato da intervenção do Governo Federal ser executada diretamente ou por delegado seu, provocou acesas polêmicas. Rui, em 1906, combateu a figura do interventor "(...) cuja existência, nem a Constituição, nem as leis do País conhecem". No ano seguinte, Pedro Moacir defendeu a figura do interventor, considerando-o agente necessário da intervenção. Rui, no entanto, em 1913, alterou o seu pensamento, chegando a apresentar um projeto de lei autorizando o Governo a intervir, através de um delegado, no Amazonas, para "preservar, naquele Estado, instituições essenciais da forma republicana federativa. "Embora rejeitado o projeto, acabou sendo incorporado à doutrina constitucional brasileira. Por último, a controvérsia ligada ao fato de ser um direito ou dever a intervenção do Governo Federal, encontrou em Rui adepto da primeira tese, enquanto que Epitácio Pessoa alinhou-se com a segunda. Viveiros de Castro forneceu uma fórmula conciliatória das duas posições: a intervenção federal constituía um direito-dever, cuja concretização dependia dos requisitos constitucionais (5:205 - 7).

O art. 15 estabelecia que os órgãos da soberania nacional eram o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si. O Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, compunha-se da Câmara dos Deputados e do Senado, com a sanção do Presidente da República (art. 16). Os componentes do Congresso eram eleitos pelo sufrágio direto e gozavam de amplas regalias de inviolabilidade de manifestação de pensamento e de imunidade processual. A competência do Legislativo, além das consagradas pela Constituição Americana (negócios externos, comércio internacional, moedas e bancos de emissão, pesos e medidas, correios e telégrafos, forças de terra e mar, estados de sítio, justiça federal e outros assuntos), incluía a competência de legislar sobre Direito Civil, Comercial e Criminal da República, ficando no entanto as leis processuais perante as justiças estaduais para os Estados. A iniciativa das leis competia a qualquer das Câmaras (art. 36) e, após a aprovação, os projetos seriam enviados ao Presidente da República para sanção e promulgação. O Presidente da República, no entanto, poderia dentro de

um prazo de dez dias negar a sanção se os julgasse inconstitucionais ou contrários aos interesses da Nação (art. 37). Quando ocorresse esta hipótese, o projeto seria devolvido ao Congresso que só o manteria quando obtivesse a maioria de dois terços dos votos nominais (art. 37, § 3º). Se o Presidente da República não fizesse a promulgação caberia ao Presidente ou Vice-Presidente do Senado decidi-la (art. 38).

Já o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República, eleito por sufrágio direto e pela maioria absoluta dos votos, para um mandato de quatro anos, sem possibilidade de reeleição. A competência do Chefe da Nação vinha enumerada no art. 48, sendo auxiliado pelos Ministros de Estado da sua confiança, livremente nomeados e demitidos. Os Ministros não podiam comparecer às sessões do Congresso, com o qual só manteriam correspondência por escrito ou em conferência com as comissões das Câmaras.

A soma de poderes que a Constituição garantia ao Presidente da República assegurava-lhe um predomínio político acentuado. Senão vejamos: o poder de vetar as leis do Congresso Nacional, de regulamentar, a livre nomeação e demissão dos Ministros de Estado, o comando supremo das Forças Armadas, o provimento dos cargos públicos, civis e militares, no nível federal, o indulto e a comutação de penas, a convocação extraordinária do Congresso, a direção das relações exteriores etc. Limitações, na realidade, eram poucas, porque não se dizer que tão-somente no tocante a fixação do seu mandato em quatro anos.

Quanto à responsabilidade do Presidente, o mesmo poderia ser submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara dos Deputados declarasse procedente a acusação, pelo Supremo Tribunal Federal, nos casos de crimes comuns, e pelo Senado, quando de responsabilidade. O Senado, então, seria transformado em tribunal de justiça, sob a presidência do Presidente do STF, só podendo proferir a sentença condenatória da perda de cargo por voto de dois terços dos membros presentes à sessão. Mesmo assim, o controle das bancadas no Congresso diminuía o risco da responsabilidade presidencial.

No tocante ao Poder Judiciário previa-se a discriminação entre a justiça própria dos Estados e a Justiça Federal, sendo que esta compreendia os tribunais federais de primeira instância e um Supremo Tribunal Federal, cujos membros seriam nomeados pelo Presidente da República mediante prévia aprovação do Senado. Um princípio de fundamental importância consagrado pelo Texto Constitucional de 1891 foi o "judiciário", ou seja, de caber sempre à Justiça, especialmente ao STF, a palavra final na interpretação constitucional. Para tanto, o indivíduo dispõe de um recurso sumaríssimo heróico que é o "habeas corpus". Embora acolhido no Brasil desde o Primeiro Império, somente com a Constituição de 1891 recebeu tratamento constitucional, no art. 72,

§ 22: “Dar-se-á o “habeas corpus”, sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder. Rui Barbosa liderou a corrente que propugnava uma extensão maior ao “habeas corpus” brasileiro (defesa da inviolabilidade do domicílio, a situação e direitos de funcionários, a liberdade de exercício de profissão etc.) em relação ao inglês, orientação que em 1909 recebeu acolhida do STF. Com a reforma constitucional de 1926 procurou-se restringir o alcance deste remédio constitucional à liberdade de locomoção. No entanto, só com a criação do mandado de segurança, em 1934, é que tal restrição se acabou efetivando.

Os Estados componentes da Federação Brasileira organizar-se-iam pela Constituição que adotassem e pelas leis que elaborassem, contanto que respeitassem os “princípios constitucionais da União” (art. 63), sendo-lhes permitido exercer “todo e qualquer poder ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas na Constituição” (art. 65).

Um dos Estados, no entanto, não seguiu o preconizado pela Constituição Federal. No Rio Grande do Sul, sob a liderança e inspiração de Júlio de Castilhos, a Constituição Federal de 14 de julho de 1891 fugiu completamente do espírito da Constituição Federal de cunho liberal na linha da congênere norte-americana adotando o modelo comtiano da república ditatorial. Mesmo fugindo da filosofia e da sistemática da Constituição Federal, a Constituição Rio-Grandense de 1891 vigorou até 1930, com algumas alterações em 1924. A república forte e autoritária, tão ao gosto das convicções filosóficas e políticas de Júlio de Castilhos, que não se consumara no plano federal acabou-se realizando no estadual.

O capítulo da declaração dos direitos é um dos mais interessantes da Constituição Federal de 1891, constituindo uma reprodução e ampliação do Texto Constitucional de 1824, muito embora omitisse alguns direitos sociais que constavam nesta de forma pioneira, como, por exemplo, a garantia dos socorros públicos e o direito à instrução primária e a garantia de colégios e universidades. As garantias individuais decorrentes da ideologia liberal e burguesa inspiradora da Carta Magna estavam enumeradas de forma nítida: a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Também o “habeas corpus” encontrava a sua consagração constitucional no parágrafo 22 do artigo 72. Por outro lado, previa-se a possibilidade de serem suspensas tais garantias no caso da declaração do estado de sítio em qualquer parte do território nacional onde exigisse a segurança da República em caso de agressão estrangeira ou comoção intestina. Tal possibilidade tornou-se um instrumento valioso que o Presidente da República utilizava no exercício e para a ampliação do seu predomínio político.

A reforma da Constituição seria possível por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias Estaduais. Na primeira hipótese deveria partir de, pelo menos, uma quarta parte dos membros de qualquer das Câmaras e ser aceita em três discussões por dois terços dos votos de cada uma delas. Quando partisse das Assembléias Estaduais exigia que a maioria de cada uma em dois terços dos Estados da União a solicitasse no espaço de um ano. No ano subsequente ao da aceitação da proposta, seria ela submetida a três discussões em cada uma das casas do Congresso, sendo aprovada quando obtivesse em ambas, dois terços dos votos.

Ainda deve ser ressaltado que no sentido de proteger o regime instaurado em 15 de novembro não seriam admitidos à discussão projeto que visassem à abolição da forma republicana-federativa, bem como a igualdade da representação dos Estados no Senado.

A prática do regime constitucional estabelecido pela Constituição de 24 de fevereiro de 1891 enfrentou uma série de dificuldades, conforme atesta a evolução histórica da Primeira República. Embora a análise desses entraves fuja dos propósitos deste artigo, faz-se necessário o registro de alguns deles:

1º) a permanência dos vícios do sufrágio que já afetavam o *parlamentarismo do Império. O controle dos votos estava nas mãos das* oligarquias locais, que se aglutinavam em torno dos governadores estaduais. O Presidente da República, por sua vez, procurava se aliar aos Governadores, dando-lhes a maior liberdade de ação nas respectivas áreas em troca de apoio eleitoral e de solidariedade no plano nacional. Esta prática deu origem à chamada “política dos governadores”, instituída a partir de Campos Sales, que preferia denominá-la de “política dos Estados”;

2º) a inexistência de partidos nacionais como instrumentos de governo. Embora o P.R.F. (Partido Republicano Federal) desse, no início, a impressão de que se afirmaria como partido nacional, não passou de uma espécie de federação de Partidos Republicanos Estaduais. As ramificações de Minas Gerais e de São Paulo assumiram a predominância em relação aos demais, constituindo as peças essenciais da “política dos governadores” (8:57 – 8);

3º) o desprestígio do Poder Legislativo, geralmente dócil ao Governo, que deixava espaço para o crescente aumento do poder do Presidente da República;

4º) o Presidente da República possuía em mãos dois instrumentos poderosos para reforçar o seu controle e dos grupos que o apoiavam: a decretação do estado de sítio e o mecanismo da intervenção federal. A intervenção nos Estados, prevista no art. 6º da Constituição, que não chegou a ser regulamentado, apresentava uma disposição vaga, que favorecia os interesses de momento.

A prática do regime constitucional de 1891 foi demonstrando a necessidade da sua revisão e reforma em alguns pontos. Gaspar Silveira Martins, em discurso proferido em 1892, defendeu a reforma da Constituição para consagrar o regime parlamentar. No mesmo ano, Assis Brasil, em sua obra: "Do Governo Presidencial na República Brasileira", também, advogou a tese revisionista para a implantação de um presidencialismo parlamentar. Rui Barbosa, em 1910, no seu programa de candidato à Presidência da República na memorável Campanha Civilista, postulou a revisão constitucional nos seguintes pontos:

"(...) a unidade do Direito Processual; a definição dos princípios constitucionais da União a serem observados pelos Estados; as garantias das magistraturas estaduais expressas na Constituição Federal; a proibição das "caudas" orçamentárias; a cessação dos efeitos do estado de sítio com a terminação da sua vigência e a manutenção das imunidades constitucionais ainda no decurso desse período de exceção; o ensino religioso facultativo; a adoção do voto secreto e da representação proporcional, e a autonomia do Distrito Federal" (7:149).

Alberto Torres, em 1914, em sua obra: "A Organização Nacional", defendeu uma revisão profunda na Constituição de caráter direitista e reacionário. Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, a juventude militar da época que não se converteu ao marxismo encontrou em Alberto Torres a fonte de inspiração teórica. Suas teses que "(...) se orientavam especialmente em duas direções: politicamente para um enérgico e, mesmo, extremado sentimento nacionalista, com alguma inclinação estatal e direitista e, no tocante, a programa de governo, para uma nítida primazia do fator econômico e social" exerceu forte atração na jovem oficialidade que participou dos movimentos revolucionários de 1922 a 1930 (7:151).

Embora os clamores revisionistas se fizessem cada vez mais nítidos, havia um férreo opositor à reforma constitucional no Congresso Nacional. Tratava-se do representante gaúcho Pinheiro Machado, que na época exercia controle quase que absoluto do Congresso, ocupando os cargos de Vice-Presidente do Senado e de líder da maioria, o que lhe possibilitava o controle das comissões apuradoras. Na defesa dos interesses do seu Estado natal e da política que representava, Pinheiro Machado colocava todo o seu prestígio para impedir o andamento das propostas revisionistas. Só com a sua morte prematura é que o caminho ficou livre para os partidários da idéia.

Em 1924, o Presidente da República Artur Bernardes encaminhou ao Congresso Nacional mensagem ressaltando a necessidade de ser reformada a Constituição Federal em diversos pontos. A Câmara decidiu, então, modificar o Regimento para poder promover a alteração da Lei Magna e nomeou uma comissão de vinte e um membros, um de cada

Estado e do Distrito Federal. Dentre os integrantes da Comissão destacavam-se: Viana do Castelo, Adolfo Konder, João Mangabeira, Gilberto Amado, Herculano de Freitas, Juvenal Lamartine, Solidônio Leite e Getúlio Vargas.

O projeto de reforma constitucional resultante do trabalho da Comissão indicava emendas no sentido da: enumeração dos princípios constitucionais da União que os Estados deveriam observar; a proibição das "caudas orçamentárias"; a instituição do veto parcial; a alteração da competência da Justiça Federal, seus juízes e tribunais; restrição do "habeas corpus" à liberdade de locomoção; a proibição de transferir a estrangeiros minas e jazidas minerais, ou os terrenos onde existam; a permissão ao Poder Executivo para expulsar estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República; a proibição de criar, ou alterar, emprego ou vencimento, sem lei ordinária especial; representação diplomática na Santa Sé; a irredutibilidade de vencimentos não eximia do pagamento de impostos.

As emendas à Constituição Federal, aprovadas em 3 de setembro de 1926, substituíram os artigos 6º, 34, o parágrafo 1º do art. 37, 59, 60 e o 72, por novas disposições que acolhiam as propostas revisionistas. Pedro Calmon entende que "a reforma constitucional de 1926 destinou-se a corrigir certos abusos, que a ambigüidade do texto de 1891 favorecera, em detrimento da honesta realização do regime. Teve o mérito de indicar todos os princípios constitucionais, que tinham de ser amparados mediante a intervenção federal nos Estados; de restringir a concessão do "habeas corpus" aos casos de liberdade individual; e de dar ao Governo da União competência para regular o comércio em ocasiões graves, que reclamassem uma atitude de defesa econômica ou de prevenção contra as anormalidades de circulação" (3:12 - 3).

No entanto, a reforma também visou reforçar o Poder Executivo, conforme desejo de Artur Bernardes, ampliando os casos de intervenção federal, restringindo a concessão do "habeas corpus" e instituindo o veto parcial. Faltou-lhe, por outro lado, alterar o sistema eleitoral, que para Afonso Arinos de Melo Franco" (...) foi o seu calcanhar de Aquiles" (7:170).

Em setembro de 1926, a Constituição reformada entrou em vigor para uma curta existência, pois o agravamento das condições políticas do País acarretou o Movimento Revolucionário de 1930. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, institui o Governo Provisório e equivaleu à uma constituição provisória até o advento de uma nova carta em 1934. Encerrava-se a Primeira República e a vigência da Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891.

Assim, concluímos esta apreciação da Primeira Constituição Republicana do Brasil, que ocupa lugar de destaque em nossa História

Constitucional. A preocupação do autor foi a de destacar o seu significado histórico e apresentar alguns aspectos ligados à sua elaboração, à ideologia inspiradora do texto, uma rápida visão do seu conteúdo e da sua aplicação. Evitou-se a abordagem mais detalhada dos aspectos políticos e históricos propriamente ditos, só o fazendo quando estritamente necessária.

Os interessados numa abordagem mais completa e aprofundada poderão recorrer aos “Annaes do Congresso Nacional Constituinte”, em 3 volumes publicados entre 1890 – 91, e aos excelentes estudos de Felisbello Freire (História Constitucional da República, 3 vols., 1893 – 95), de Agenor de Roure (a Constituinte Republicana, 2 vols., 1918 – 20), de João Coelho Gomes Ribeiro (A gênese histórica da Constituição Federal, 1917), de Rui Barbosa (A Constituição de 1891, in “Obras Completas”, vol. XVIII, t. I, 1946, e “Comentários à Constituição Federal Brasileira”, coligados e ordenados por Homero Pires, 6 vols., 1932 – 34), de Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição Brasileira, 1918), de João Barbalho (Constituição Federal Brasileira, Comentários, (1902), de Aurelino Leal (Theoria e prática da Constituição Federal Brasileira, Parte I, 1925), de Aristides Milton (A Constituição do Brasil, 1898) e Oscar Stenvenson (A Reforma da Constituição Federal, 1926).

BIBLIOGRAFIA

- BARBOSA, Rui. “A Constituição de 1891”. In: **Obras Completas de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1890. Vol. XVII, t. I.
- BELLO, José Maria. **História da República**. 7ª ed. São Paulo, Nacional, 1976.
- CALMON, Pedro. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro. Constituição de 1946**. 2ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo, Freitas Bastos, 1951.
- CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Logo (orgs.). **Todas as Constituições do Brasil**. 3ª ed., São Paulo, Atlas, 1978.
- JACQUES, Paulino. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1977.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos, 1918.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. **Curso de Direito Constitucional Brasileiro**. Rio, Forense, 1960. 2 vols.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. **História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil**. 2ª ed., São Paulo, Alfa-Omega, 1974.
- ROSA, Otelo. **Júlio de Castilhos**. Porto Alegre, Globo, 1928.
- ROURE, Agenor. **A Constituinte Republicana**. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918 – 20. 2 vols.
- VALLADÃO, Haroldo. **História do Direito Especialmente do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro, [s.c.p.], 1972 – 73.