

A PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891 E A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926

Alice Beatriz da Silva Gordo Lang

A 3 de dezembro de 1889, apenas dezoito dias depois de proclamada a República, o Governo Provisório, pelo decreto nº 29, nomeou uma comissão composta por cinco membros para elaborar o projeto de Constituição: Saldanha Marinho, Rangel Pestana, Antônio Luiz dos Santos Werneck, Américo Brasiliense de Almeida Melo e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro¹.

A partir de três projetos prévios, a "Comissão dos Cinco", reunida em Petrópolis, elaborou o projeto definitivo e o entregou ao Governo Provisório a 30 de maio de 1890. O projeto foi então revisto por Rui Barbosa, Ministro da Fazenda deste governo.

Por meio de outros decretos, o Governo Provisório convocou as eleições para a Assembléia Constituinte e determinou a composição do Congresso. Cada Estado elegeria três senadores e um número estabelecido de deputados, o mesmo ocorrendo com o Distrito Federal. A bancada maior seria a de Minas Gerais, com 37 deputados, seguindo-se as da Bahia e de São Paulo com 22 cada, Pernambuco e Rio de Janeiro com 17, Rio Grande do Sul com 16, Distrito Federal e Ceará com 10 e os demais Estados com um número menor. Eram ao todo 63 senadores e 205 deputados.²

Na Constituinte, deputados e senadores integrariam uma só Câmara, separando-se os dois ramos depois de aprovada a Constituição. Os congressistas, legislando em causa própria, apenas ratificaram a composição do Congresso estabelecida pelo decreto do Governo Provisório, bem como sua permanência para o exercício de um mandato ordinário.

Em São Paulo, não foi apenas o Partido Republicano Paulista que concorreu ao pleito, pois candidatos foram também apresentados pelo Partido Católico e pelo Partido Operário.³ Sagrou-se vencedora a chapa republicana, na eleição realizada a 15 de setembro de 1890.

(1) Roure, Agenor de — *A Constituinte Republicana*, 1. Brasília, Senado Federal, 1979. Col. Bernardo Pereira de Vasconcelos, v. 17.

(2) *Correio Paulistano*, 26-6-1890, p. 1

(3) *Correio Paulistano*, 13-9-1890, p. 1.

O paulista Prudente de Moraes foi eleito Presidente da Constituinte. A Assembléia elegeu uma Comissão Especial de 21 membros, um de cada Estado, para dar parecer sobre o projeto de Constituição encaminhado pelo Governo Provisório. O parecer da Comissão dos 21 concluiu:

“Tendo sido aceitas as bases da Constituição quanto à forma federativa, à dualidade das Câmaras, ao princípio da eleição popular do primeiro Magistrado e a sua substituição por um Vice-Presidente eleito do mesmo modo, a Comissão limitar-se-á a pedir a atenção do Congresso para aquelas emendas, dentre as aprovadas, que lhe parecerem de maior importância”. (Parecer nº 1)⁴

Caberia então à Assembléia Constituinte discutir, aceitar, modificar, aprovar ou rejeitar cada artigo do projeto proposto.

A obra da Constituinte foi realizada em três meses e alguns dias. A atuação da bancada paulista na Constituinte foi pequena. Segundo Bernardino de Campos, líder da representação de São Paulo, a bancada tomara a deliberação de abster-se das discussões, não por considerar os assuntos destituídos de importância, mas para abreviar os dias da ditadura e levar o país à legalidade.⁵

A primeira Constituição Republicana foi votada e promulgada a 24 de fevereiro de 1891. Esta Constituição trouxe grandes inovações com relação à Imperial, destacando-se as seguintes: o Federalismo; o Estado laico; o voto universal para os maiores de 21 anos, excluindo-se os mendigos, analfabetos, praças de pré e religiosos sujeitos a voto de obediência; o Senado temporário; o regime presidencialista e a livre escolha dos ministros pelo Presidente da República; o governo dos três poderes independentes: executivo, legislativo e judiciário; o habeas-corpus; o estado de sítio.⁶

Os pontos mais debatidos foram o federalismo e o presidencialismo.

Mas o tempo foi passando. Mudanças ocorreram em uma sociedade que se urbanizava, que se industrializava, que se tornava mais complexa, cuja população crescia pela natalidade e pela imigração.

Continuaria a Constituição de 1891 adequada a esta sociedade, depois de passadas três décadas de intensas transformações?

Ao longo dos anos muitas foram as vezes que reivindicaram a reforma na Constituição. Já no programa do Partido Republicano Dissidente, de São Paulo, datado de 1901, achava-se inscrita a necessidade desta reforma. Propostas de reforma foram apresentadas por Alberto Torres e

(4) *Anais da Câmara dos Deputados*. 2ª ed. revista. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1926. Vo. 1, p. 35.

(5) Roure, Agenor de — op. cit., 5.

(6) Basbaum, Leôncio — *História sincera da República*, v. 2, pp. 183-184. São Paulo, Alfa-Omega, 1975. 4ª edição.

por Rui Barbosa, este um dos autores da Carta de 91. Os movimentos tenentistas de 22 e 24 também reivindicavam uma nova Constituição.

Corriam então os anos vinte. O país atravessa uma quadra de grande agitação. A situação econômica do país era difícilíssima, provocando um descontentamento generalizado. O custo de vida era crescente e os salários dos trabalhadores não o acompanhavam; a crise atingia também as camadas da pequena burguesia: advogados, médicos, engenheiros, dentistas, pequenos negociantes e proprietários. A insegurança cambial vinha levando importantes firmas à falência. Apesar disso, os gastos do governo eram imensos, como os efetuados nas comemorações do Centenário da Independência.⁷

Em 1922, quando das eleições presidenciais, o candidato situacionista Artur Bernardes foi eleito em uma campanha de extrema violência, vencendo a Nilo Peçanha, candidato apoiado pelos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco, que formaram a "Reação Republicana". Em julho de 1922 houvera a revolta do Forte de Copacabana; sufocada a rebelião, foi decretado o estado de sítio, que permaneceu até a posse de Bernardes, que, aliás, governou em permanente estado de sítio. Em 1924, vários movimentos revoltosos ocorreram, em São Paulo, Mato Grosso, Sergipe, Pará, Amazonas e Rio Grande do Sul.⁸

Neste período de constantes conspirações, de agitação resolveu Artur Bernardes propor a reforma da Constituição, o que fez em sua Mensagem ao Congresso, a 3 de maio de 1925. A possibilidade de reforma da Constituição estava já prevista na Carta de 91, em seu artigo 90. O disposto neste artigo exigia que a proposta de reforma fosse aceita em três discussões, nas duas casas do Congresso e que sua aprovação se desse no ano seguinte, também mediante três discussões nas duas Câmaras, por maioria de dois terços de votos.

O projeto de reforma constitucional iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados, constituindo o projeto nº 45, de 1925. Reuniões preliminares haviam sido realizadas no Catete, sede do Executivo Federal. Apenas no final de outubro, o projeto teve seu andamento iniciado no Senado Federal e foi nesta casa que as discussões sobre a revisão foram mais intensas.

No início do ano parlamentar de 1926, o Presidente Artur Bernardes mostrou novamente seu empenho pela aprovação da reforma, na Mensagem ao Congresso, a 3 de maio de 1926.

O projeto foi novamente discutido nas duas casas, tendo sido finalmente aprovado na sessão de 28 de agosto de 1926.

(7) Dias, Everardo — *História das lutas sociais no Brasil*, p. 114 a 116. São Paulo, Alfa-Ômega, 1977.

(8) Dias, Everardo — *op. cit.*, p. 128.

A reforma constitui em cinco emendas então aprovadas:

A emenda nº 1 referia-se ao artigo sexto da Constituição, que indicava as situações em que o governo federal poderia intervir nos Estados. A intervenção poderia agora se dar em outras situações, não anteriormente apontadas, como por exemplo, em Estados que se achassem insolventes. A intervenção teria de ser decretada pelo Congresso, onde tinham assentos representantes do Estado em que se daria a intervenção, ou pelo Supremo Tribunal Federal. Cabia ao Executivo a missão de realizar as intervenções. O Presidente poderia decidir uma intervenção somente para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro e para conter uma guerra civil, ou seja, em situações de grave comoção social.

A emenda nº 2 referia-se às atribuições do Congresso, que eram acrescidas pela possibilidade de legislar sobre o comércio interior e exterior, bem como sobre o trabalho. Entre outras determinações, proibia o Congresso de mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou milícia cívica. Quanto às leis do orçamento, proibia a criação de despesas estranhas à receita e a concessão de créditos ilimitados. Com isto, eram suprimidas as famosas caudas do orçamento, aprovadas nas últimas sessões do ano parlamentar.

A emenda nº 3 permitia ao Presidente vetar um projeto aprovado pelo Congresso no todo ou apenas em parte, modificando a disposição anterior que somente permitia o veto total; o projeto vetado deveria retornar à apreciação do Congresso.

A emenda nº 4 referia-se à Justiça Federal. Entre vários itens, estabelecia que não seria permitido nenhum recurso para a Justiça Federal ou local contra a intervenção nos Estados, o estado de sítio, a verificação dos poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato de membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual. não poderia o Judiciário julgar nenhum ato do Poder Legislativo ou Executivo, praticado durante o estado de sítio.

A emenda nº 5, sobre direitos e deveres de brasileiros e estrangeiros, entre várias determinações, permitia ao Poder Executivo expulsar do território nacional estrangeiros perigosos à ordem pública, ou nocivos aos interesses da República; acrescentou que as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais, e as terras onde existirem, não poderiam ser transferidas a estrangeiros. O "habeas corpus" passou a limitar-se à liberdade de locomoção e não mais ao abuso do poder.⁹

Em princípio todos concordavam em que era necessário reformar a Constituição, tanto partidários, quanto opositores do Governo. Quanto à oportunidade da reforma, vários eram os senadores que se opunham à sua discussão durante o estado de sítio.

(9) *O País*, 4-9-1926, pp. 4 e 5.

Se os diferentes grupos concordavam quanto à necessidade de se proceder a uma reforma da Constituição, unanimidade de opiniões não havia quanto ao conteúdo da reforma. Para os opositores da revisão, esta tornou a Constituição um estatuto verdadeiramente anti-liberal.¹⁰ Para os promotores e defensores da reforma, entretanto, esta era “sustentada pela verdadeira opinião nacional” e se fez “contra o espírito prepotente e anárquico da oposição subversiva”¹¹; para estes, a reforma não retirava o caráter liberal da Constituição, mas antes, possibilitava ao governo fazer respeitada a lei, defendida a ordem.

Oposição e situação, cada qual a seu modo, tinham o modelo liberal como parâmetro para sua posição. Os primeiros visavam à defesa da liberdade individual e combatiam o predomínio do Executivo, cujo poder viam aumentado com a reforma. Os defensores da revisão propugnavam pelo enquadramento de todas as situações sob o império da lei.

O projeto da reforma da Constituição, talvez pela ocasião em que foi apresentado, em um período em que os ânimos estavam ainda tensos, após uma violentíssima campanha para a eleição presidencial, viu em sua discussão as posições se radicalizarem: os que apoiavam o Presidente manifestaram-se a favor da reforma e os membros da minoria, que haviam apoiado a chapa oposicionista, posicionaram-se contra.

A análise das emendas aprovadas mostra que houve uma grande modificação no equilíbrio existente entre os poderes. As prerrogativas do Judiciário foram imensamente reduzidas com relação aos demais poderes; o Legislativo também teve seu poder diminuído, especialmente pela impossibilidade de mobilizar a força armada configurada na milícia cívica e de promover modificações no orçamento em curso; o poder do Executivo foi acrescido pela limitação do instituto do “habeas corpus”, pelo poder de veto parcial que permitiria que projetos vistos como inconvenientes tivessem sua aprovação indefinidamente postergada e por tornar muitos dos seus atos não passíveis de julgamento pelo Judiciário.

O aumento do poder do Executivo que caracterizou a reforma constitucional de 1926 foi apontado por vários autores que estudaram o período, como Raymundo Faoro, Leôncio Basbaum e José Maria dos Santos.¹²

A reforma teria sido proposta para tentar deter o processo revolucionário em curso na década de vinte e tornado evidente pelos movimentos tenentistas de 22 e 24 e pela marcha da Coluna Prestes. Artur

(10) Santos, José Maria dos — **A política geral do Brasil**, pp. 459 e 460. São Paulo, J. Magalhães, 1930.

(11) **O País**, 5-9-1926, p. 1.

(12) Faoro, Raymundo — **Os donos do poder**, v. 2, p. 668. Porto Alegre, Globo/São Paulo, Edusp, 1975. Basbaum, Leôncio — op. cit., p. 185. Santos, José Maria dos, op. cit.

Bernardes, que precisou governar em permanente estado de sítio, sentira a necessidade de um Executivo mais forte para conduzir o país e manter o sistema que considerava permanentemente ameaçado. O poder mais forte do Executivo, estabelecido pela reforma, não caberia a Bernardes, cujo período estava prestes a terminar, mas a seu sucessor, o ex-Presidente do Estado de São Paulo, Washington Luís.

Entretanto, o fortalecimento do Poder Executivo e a limitação da liberdade individual não foram suficientes para reprimir a onda de revoltas e para sustentar o situacionismo contra a oposição que se levantou em 1930, com a revolução de outubro, pondo fim à República Velha.

(Cadernos CERU, 2ª série, nº 2, pp. 97-101.
São Paulo, Centro de Estudos Rurais e
Urbanos, Univ. de São Paulo, 1986).