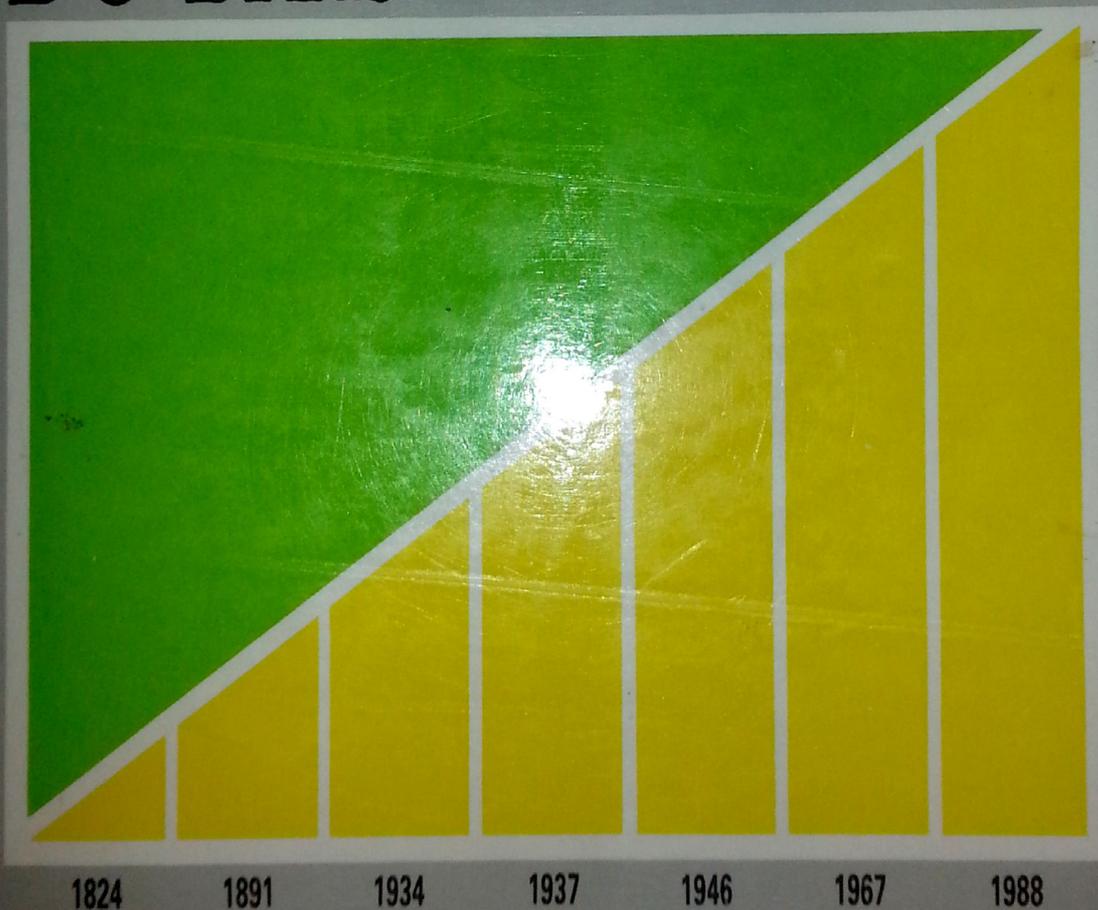


**PAULO BONAVIDES
PAES DE ANDRADE**

**HISTÓRIA
CONSTITUCIONAL
DO BRASIL**



2ª Edição

BRASÍLIA — 1990



**PAZ E TERRA
POLÍTICA**

CAPÍTULO VII

A CONSTITUINTE DA PRIMEIRA REPÚBLICA

- 1— *A crise constituinte do Segundo Reinado e o advento da República*
- 2— *O poder constituinte do Governo Provisório*
- 3— *A convocação da Constituinte*
- 4— *O Projeto da “Comissão dos 5” e sua revisão e reforma pelo Governo Provisório*
- 5— *A instalação do Congresso Nacional com poderes constituintes*
- 6— *Os trabalhos da nossa primeira Constituinte Congressual e a “Comissão dos 21”*
- 7— *A questão federativa e outros temas polêmicos da Constituinte*
- 8— *O positivismo e o catolicismo em face da Constituinte Republicana*
- 9— *O movimento revisionista da Constituição de 1891*
- 10— *A revisão constitucional de 1926*

1 — A crise constituinte do Segundo Reinado e o advento da República

A Constituinte e a Constituição da Primeira República nasceram de um vasto movimento de idéias que acompanhou toda a crise política do Segundo Reinado até espedaçar o trono constitucional de D. Pedro II e introduzir no País um novo regime.

Seria demasiado perfunctório e ambíguo asseverar que tudo derivou do golpe de Estado de 15 de novembro de 1889, ou seja, de um capricho dos chefes militares, de simples comoções de quartel, ou da vaidade e ambição pessoal do proclamador da República. A ser assim, ficariam encobertas as causas primárias do movimento; as raízes institucionais da insatisfação revolucionária; os acontecimentos que se foram acumulando e sucedendo até produzirem a densidade dos fatos cuja torrente, em se precipitando, levou abaixo toda a organização imperial de poder.

Com efeito, o 15 de novembro foi em sua exterioridade e ritual um golpe de Estado, mas por trás do golpe a revolução já estava feita. A dissolução do Império se achava decretada por todos os sucessos antecedentes; a inexecutabilidade do Terceiro Reinado se manifestava fora de toda a dúvida, até mesmo para os otimistas.

Nessa ordem de reflexões, ressaltando já a dimensão importantíssima do episódio militar, doutra forma inexplicável, é que cabe passar revista aos fatos determinantes do advento das instituições republicanas. Eles não se excluem nem tampouco assumem insuladamente uma relevância hegemônica entre si; em verdade, nenhum seria bastante, sem a convergência que houve, para acabar com a monarquia. Foi efetivamente a conjugação desses elementos que preparou a crise, em ordem a fazê-la desembocar no golpe.

Vamos repartir as causas fundamentais entre causas políticas, econômicas e sócio-culturais. Poder-se-ia promover talvez a autonomia do fator militar, tendo em vista que sem o pronunciamento da tropa não teria havido o 15 de novembro; mas, em rigor, a intervenção militar — no caso específico, ato genuinamente político — fora o efeito não fora a causa, e efeito inseparável das dimensões políticas do grande problema nacional.

Sem soldados não se fazem as revoluções. Ocorre porém que seriam eles de todo impotentes se lhes faltassem as armas morais de opinião, o

concurso das adesões cívicas, o apoio dos cidadãos, a base política de uma idéia ou de um princípio dominante, já na alma da sociedade, já no coração do povo.

A análise às razões políticas que imperaram no ânimo dos promotores da República, deve principiar com a constatação de haver sido a crise do Império, desde a Maioridade até as vésperas de 1870, data do Manifesto Republicano, tão-somente uma crise constitucional. Deveras moderada, por obra do compromisso conservador de não radicalizar a discrepância com os liberais, ela poderia ter caminhado para uma solução fácil. Mas a vontade das formações partidárias do Segundo Reinado, podendo menos que a vontade do Poder Moderador ou a ela se sujeitando sempre num ato de total fraqueza, veio a estabelecer um jogo de influência e de interesses contraditórios de tal magnitude, nos bastidores áulicos do Paço, que o sistema político perdeu grande parte de sua estabilidade e solidez representativa, conforme ficou patente com a queda do Gabinete Zacarias.

Desde a dissolução da Câmara dos Deputados em 1868 o Império ingressou irremediavelmente na crise constituinte, arruinando-se por inteiro no espaço de vinte e um anos.

Coincidiu o começo dessa crise com as vésperas do fim da Guerra do Paraguai. A dissolução parlamentar de 1868 teve efeitos concretos de suma importância política; de uma parte, uniu dentro do partido dos liberais com a formação do Centro Liberal, órgão a serviço de novas diretrizes, as distintas correntes ou dissidências; doutra parte, contribuiu consideravelmente, de forma indireta, para o cisma político de que nasceu, com o Manifesto de 70, o Partido Republicano, vanguarda de um movimento muito mais amplo e radical que já não se satisfazia com a mera reforma das instituições vigentes senão que batalhava abertamente pela sua remoção.

Houve dois manifestos devastadores, saídos em menos de dois anos, da forja dos descontentes. Dispostos se achavam estes a abalar o *statu quo* da política imperial, nomeadamente a autoridade do Poder Moderador, ao redor do qual gravitavam as queixas, os ressentimentos, as decepções dos chefes partidários de oposição, os que tinham compromisso sobretudo com a causa liberal, e viam crescer já, pelas interferências pessoais do Imperador, a desmoralização dos princípios, o aviltamento das regras, a desagregação das funções de governo, a carência de legitimidade representativa.

A profundidade do protesto e da revolta no ânimo liberal, fazendo prever um retorno às nascentes puras da Abdicação, se fez sentir em todo o seu alcance com a redação do célebre manifesto de março de 1869, subscrito pelos mais prestigiosos membros do partido; eram estadistas do quilate de Nabuco de Araujo, Zacarias, Paranaguá, Teófilo Otoni e Souza Franco, a postos para combater os vícios do regime.

Pondo de lado a velha e habitual moderação, que dantes os inclinava sempre a transigir e conciliar no exercício das composições ministeriais, políti-

cos daquele porte não hesitaram pois em assinar um Manifesto dessa veemência:

“Ou a reforma, ou a revolução. A reforma para conjurar a revolução. A revolução como consequência necessária da natureza das coisas, da ausência do sistema representativo, do exclusivismo e oligarquia de um partido.”

Mas que reformas se pretendiam?

Sumariamente as mesmas que poderiam ter sido alcançadas durante a Regência, se o movimento revisionista da época, desencadeado desde as vésperas da Abdicação, não houvesse sido tolhido pela reação conservadora. Tratava-se novamente de reivindicações com a idade de várias décadas: o princípio federativo da descentralização, a supressão ou reorganização do Conselho de Estado, a queda da vitaliciedade do Senado, onde os mandatos seriam eletivos e de exercício temporário, o ensino livre, a abolição da Guarda Nacional, a eleição dos Presidentes das Províncias e a mais importante de todas para estabelecer a normalidade e democratização das funções representativas de governo: a extinção do Poder Moderador.

O segundo Manifesto basicamente endossava todo o reformismo liberal prévio, criando, porém, um fato novo, depois decisivo para a sorte das instituições monárquicas: a presença do terceiro partido, sem compromisso com o regime; antes pelo contrário, resolutamente devotado, por meios pacíficos, a aluir-lhe as bases e instituir no País a forma republicana de governo e de organização do Estado.

Ao sopro radical condutor das idéias republicanas, não eram de todo estranhos, em influência, os sucessos políticos europeus, principalmente os que naquele mesmo ano puseram abaixo a monarquia francesa e estabeleceram no coração político da latinidade um governo republicano.

Os desiludidos com a solução reformista pelas vias liberais da monarquia foram naturalmente compor os quadros do Clube Republicano, fundado no Rio de Janeiro. O órgão de divulgação da causa era o diário *A República*, em cujo primeiro número se estampou o manifesto de 3 de dezembro.

A novidade do manifesto não decorria propriamente do caráter das soluções propostas, em grande parte afins ou iterativas daquelas contidas no programa liberal, já sobejamente conhecido e divulgado, mas do dissídio irreconciliável com a monarquia, condenada pela propaganda organizada e sistemática que os republicanos, afastando os meios violentos, estavam decididamente empenhados em executar.

Saldanha Marinho, o futuro presidente da célebre “Comissão dos 5”, encarregada de elaborar o Projeto de Constituição do Governo Provisório, encabeçava a lista dos signatários do manifesto. Nenhum operário ou trabalhador manual subscreveu o documento, segundo observou Afonso Arinos. Mas pôde o publicista identificar entre os signatários, “15 advogados, nove

médicos, quatro engenheiros, quatro jornalistas e três funcionários públicos, ao lado de apenas sete negociantes é um fazendeiro". (1) É que os republicanos, depois da Abolição, para acelerar a queda do Império, desgostosos com a lei de alforria dos escravos e motivados pela necessidade de estabelecer uma nova organização do trabalho, necessariamente apoiada sobre o braço livre do imigrante.

Outro passo importante e historicamente significativo para a arregimentação das hostes republicanas foi a Convenção de Itu, celebrada em abril de 1873 e que congregou representantes de 29 municípios de São Paulo.

Os republicanos fizeram sua campanha de propaganda por todos os meios disponíveis na época, sobretudo os órgãos de imprensa, aliciando também o magistério e o corpo acadêmico, onde as simpatias da mocidade também militar só tendiam a crescer paralelamente à Campanha Abolicionista.

O elemento republicano teve também nos liberais um poderoso aliado em sua crítica minaz às instituições do Império. Mais do que nunca estavam eles comprometidos, de último, com um programa reformista, que, salvo a introdução da República, coincidia quase por inteiro com a proposta republicana de mudança.

Um dos pontos de maior convergência das duas correntes era a disposição inarredável de introduzir o modelo federativo no País. Durante os cinco anos que antecederam o fim do Império dois projetos de monarquia federativa foram oferecidos à Câmara, por Joaquim Nabuco; um em 1885, o outro em 1888.

A defecção de Rui Barbosa do campo liberal e monarquista somente ocorreu depois de sacrificada a última esperança de uma reforma federativa pelo gabinete do Império, às vésperas já da proclamação republicana de 15 de novembro. Ainda na época da crise ministerial de junho Rui era monarquista e liberal, posto que de sua pena nas colunas da imprensa saíssem sempre advertências ao trono acerca da ascensão republicana irreprimível, caso as reformas continuassem sendo postergadas ou tolhidas pelos partidos imperiais e por quase todos os ministérios da Coroa.

Se os liberais batalhavam organizadamente nas esferas ministeriais, falhando sempre no cumprimento da tarefa revisionista, toda vez que o poder lhes sorria, ocasião em que faltavam à fé dos programas e dos princípios, a tal ponto que os conservadores paradoxalmente lhes tomavam a frente para executar as reformas impetradas, os republicanos, situados além de todo o compromisso com a ordem estabelecida, elegiam a sociedade para eixo da lenta e firme subversão dos valores institucionais. Foi nesse campo que três crises coadjuvaram a ação republicana, avolumando a onda dos descontentamentos irreprimíveis.

A primeira, a crise do trabalho escravo, já não se compreendendo que a sociedade pudesse sobreviver com a metade da Nação no cativeiro; a segunda,

a Crise Militar, latente desde o fim da Guerra do Paraguai e ostensiva com a indisciplina dos coronéis Madureira e Cunha de Matos, em oposição desrepeitada ao titular civil da pasta da Guerra. Constituiu a atitude destes militares o ponto de partida da chamada Questão Militar, em que acabaram se envolvendo primeiro Deodoro e depois Benjamin Constant, em circunstâncias gravíssimas para a segurança, sustentação e continuidade do regime. A terceira, finalmente, a crise da Questão Religiosa, que também contribuiu de modo considerável para solapar as bases morais da autoridade imperial.

Não se deve tampouco descurar na avaliação desses fatores o lugar de importância que coube, por igual ao apostolado positivista, um movimento filosófico de idéias cuja ação ingressou na academia militar e fascinou a jovem oficialidade.

O positivismo trazia às instituições um suposto teor de racionalização que tropeçava nas estruturas arcaicas do sistema imperial, já petrificado com os excessos de uma centralização absurda para as dimensões do País.

A consciência militar dos mais jovens, sensível ao magistério de Constant, perdera a confiança no poder civil da monarquia. A ordem e progresso, divisa futura da Bandeira nacional, era o lema positivista daqueles que como Miguel Lemos e Teixeira Mendes, proclamada a República, não titubearam em propor a "Ditadura Constitucional Federativa", um esdrúxulo projeto de Constituição, em que o autoritarismo se fizera a nota confessadamente dominante da proposta.

Como se vê, a combinação desses fatores se tornou decisiva para acelerar a desintegração do ordenamento imperial, consumada no dia 15 de novembro, em meio a uma aparência de normalidade, que não fazia antever a súbita erupção do vulcão republicano. Os fidalgos do Paço que de véspera haviam dançado ao som das valsas vienenses no baile da Ilha Fiscal foram provavelmente os mais atingidos pela surpresa da grande comoção; mas houve também um jornalista que disse haver sido a Nação toda, atônita e "bestificada", diante do espetáculo e da instantaneidade do golpe militar, desferido por Deodoro no Campo de Santana. Quem lê, todavia, o relato da crise no Curso de Direito Constitucional, de Afonso Arinos, percebe que não havia razão para tamanha surpresa, em virtude dos episódios transcorridos às vésperas do acontecimento, caracterizando o divórcio entre o poder militar e as bases civis do regime deposto. Com efeito, escreve o constitucionalista:

"Estas demonstrações de desafiadora indisciplina foram se agravando e amiudando. Às vésperas de 15 de novembro, tomaram, mesmo, caráter afrontoso, no incidente provocado por Benjamin Constant na Escola Militar. Durante a visita feita àquela escola por oficiais da esquadra chilena então em visita ao Brasil, Benjamin articulou na presença do ministro da Guerra, críticas acerbas ao Governo Monárquico. Solidários com o prestigioso professor, elementos militares fizeram-lhe uma manifestação, pela atitude rebelde

assumida, na qual se exprimiram sobre os homens e as coisas do tempo da maneira mais desenvolta e provocadora. Ao visconde de Ouro Preto, presidente do Conselho, chamaram “aventureiro ousado e atrevido”, ao imperador, “um espectro de rei”, ao Império, “uma banca de jogo, onde têm cotação a consciência, o caráter, a honra, últimos vestígios de passadas grandezas”. Não era possível ir-se mais longe na senda do desrespeito dos militares ao poder constituído.”⁽²⁾

Disso se infere que a legalidade do sistema descera ao seu nível de segurança mais baixo; que a propaganda republicana, entrando fundo no sentimento das classes, havia cavado um alicerce sólido na corporação militar. Ali a descrença no poder das instituições decompunha por igual a legitimidade da Coroa, fazendo impossível o advento do Terceiro Reinado. A força armada veio portanto na crista do movimento, foi o órgão de seu triunfo, o parteiro do novo regime a 15 de novembro de 1889.

2 — O poder constituinte do Governo Provisório

A Constituição da Primeira República tem um lugar singular na História Constitucional do Brasil como obra de dois poderes constituintes de primeiro grau: o primeiro, o poder constituinte do Governo Provisório, revolucionário e fático, na plenitude ilimitada do exercício de todas as competências; o segundo, o poder constituinte soberano do Congresso Nacional, poder de direito, emanado do anterior com a tarefa precípua de fazer soberanamente a Constituição dentro das linhas mestras da revolução republicana e federativa, de que o Governo Provisório fora a personificação extrema.

Vejamos a seguir que desempenho teve pois o primeiro desses poderes no cumprimento da tarefa geradora de novas instituições.

Assumindo a titularidade constituinte durante o auge da crise que determinou a mudança de regime, o Governo Provisório baixou em 15 de novembro de 1889 o famoso Decreto nº 1, parte de um conjunto de atos sucessivos, cuja combinação produzira uma Constituição de bolso, emergencial, para reger o País, evitar o caos e decretar as bases fundamentais da organização política imediatamente estabelecida.

Com efeito, o art. 1º desse famoso decreto dispunha que ficava “proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira — a República Federativa”. O *provisoriamente* seria uma fratura nos propositos de mudança drástica ou um simples aleijão técnico de linguagem, se a intenção do legislador revolucionário não fora reverenciar com aquele advérbio as faculdades do poder constituinte de direito em que ele mesmo

se transformaria mais tarde, ao fazer-se substituir pelo Congresso Nacional dotado de competências soberanas hauridas diretamente na manifestação de vontade dos cidadãos.

Pelo artigo segundo, as ex-províncias do Império reunidas agora pelo laço de federação entravam a constituir os Estados Unidos do Brasil, uma designação servil, imitação do direito constitucional americano; lastimavelmente introduzida por Rui Barbosa e que durante mais de meio século batizou oficialmente o nosso País.

O artigo terceiro do sobredito decreto legislava que cada um desses Estados, "no exercício de sua legítima soberania" decretaria em tempo oportuno a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.

De estranhar, unicamente, nesse dispositivo ditatorial, o emprego da expressão referente ao legítimo exercício da soberania pelos Estados, nem parecendo que fora esse texto da lavra de Rui. Dificilmente poderia ele cometer tremenda cinca em matéria elementar de teoria constitucional. O sistema federativo não conhece Estados soberanos, mas tão-somente autônomos, de tal sorte que o emprego daquela expressão há de entender-se apenas como um reforço verbal de contraste, ou seja, uma projeção meramente de palavras acerca da latitude descentralizadora alcançada pelas antigas Províncias, agora partes integrantes de uma comunhão federativa, cujos membros foram dotados de um raio de autonomia política até então inconcebível.

O estatuto provisório baixado pela ditadura republicana no seu primeiro dia de exercício determinava que enquanto pelos meios regulares não se procedesse à eleição do Congresso Constituinte e à eleição das legislaturas de cada um dos Estados, ficaria a Nação sob a regência do Governo Provisório da República.

Respeitante aos Estados admitia que eles também houvessem proclamado os seus governos e na falta destes seriam regidos por governadores com delegação do Governo Provisório.

Prescrevia a adoção pelos Governos Estaduais de urgentes providências que se fizessem necessárias à manutenção da ordem e da segurança pública, bem como à defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos. A proteção se estendia tanto a nacionais quanto a estrangeiros (art. 5º).

Previo o art. 6º a possibilidade de intervenção do Governo Provisório nos Estados, em caso de perturbação da ordem pública e carência de meios eficazes por parte do poder local para reprimir desordens e assegurar a paz e tranquilidade pública, assegurando assim a um tempo o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Declarava o artigo seguinte que sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhecia nem reconheceria nenhum governo local contrário à forma republicana estabelecida. Mas havia uma ressalva temporal de legitimação desse ato de não

reconhecimento: "aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da nação", livremente expressado pelo sufrágio popular.

Toda força pública regular — prosseguia o decreto — representada pelas três armas do exército e pela armada nacional, continuaria subordinada ao governo provisório da República e dele exclusivamente dependente. Os governos locais por sua vez poderiam organizar guardas civis de policiamento dos territórios dos novos Estados.

O mesmo decreto constituiu o Rio de Janeiro sede do poder federal e colocava o território do chamado Município Neutro provisoriamente sob a administração imediata do Governo Central da República (art. 10).

A ação constituinte do Governo Provisório tornou a manifestar-se novamente com o Decreto nº 7, de 20 de novembro de 1889, que dissolveu e extinguiu as Assembléias Provinciais ao mesmo passo que fixava os poderes dos governadores, competentes para exercerem também em caráter provisório funções executivas e legislativas. Mas o Poder Central se reservava a faculdade de sujeitar tais atribuições e franquias ao seu controle, tanto para alargá-las como para diminuí-las e até mesmo para extingui-las, conforme dispunha o art. 3º, onde o Governo Federal Provisório fez prevalecer o princípio de sua supremacia em nome da União, sem quebrantar todavia o caráter federativo do sistema.

Por esse decreto os Estados se tornavam autônomos em matérias tais como tributação, desapropriação e instrução pública, mas não alcançavam esse mesmo grau autodeterminativo tocante ao estabelecimento da força pública estadual, que se organizaria de acordo com o Governo Federal, mantendo-se assim a unidade nacional do poder armado, do ponto de vista das faculdades de controle, outorgadas, portanto, à União.

Outros decretos materialmente constitucionais foram expedidos pelo Governo Provisório: o de 19 de novembro instituindo o sufrágio universal, os de 23 e 24 de novembro complementando as medidas já editadas sobre a competência dos Governos Estaduais, limitando-lhes a esfera de atribuições e deferindo ao Poder Central o preenchimento de lugares-chaves da administração estadual, desde a nomeação de Governadores provisórios até a dos comandantes de armas, e finalmente o decreto de 7 de janeiro de 1890, separando a Igreja do Estado, bem como o de 24 de janeiro, instituindo o casamento civil.

O Governo Provisório com a sua obra legislativa ordinária também correu sobremodo para a modernização constitucional do País. Toda ela se fez debaixo da inspiração republicana e positivista de nacionalizar o sistema de leis e a organização da sociedade civil. Cumpre assinalar a importância que teve na época o decreto de 11 de outubro de 1890 instituindo a Justiça Federal, bem como o da adoção do Código Penal, da mesma data, e ainda a decretação da lei da falência.

Como se vê, imediata, copiosa, e revolucionária veio a ser a produção normativa dos governantes republicanos durante os primeiros meses de sua ditadura, em que tinham efetivamente pressa de consumir, de fato, a demolição do edifício institucional da monarquia, propiciando e facilitando assim a tarefa subsequente do legislador constituinte, depositário da legitimidade e obreiro da construção jurídica de uma nova união republicana emergente na América Latina.

3 — *A convocação da Constituinte*

O primeiro passo do Governo Provisório para o estado de direito republicano se deu com a expedição do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, que instituiu uma Comissão Especial composta de nomes altamente representativos da Campanha republicana, para elaborar o Anteprojeto de Constituição, a ser remetido à futura Constituinte, a fim de servir de base aos debates e, do mesmo passo, por inferência implícita, condensar o pensamento constituinte prévio do Governo.

A Comissão se compunha de Joaquim Saldanha Marinho, presidente; Américo Brasiliense de Almeida Mello, vice-presidente; Antonio Luiz dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antonio Pereira de Magalhães Castro.

Saldanha Marinho e Rangel Pestana haviam subscrito o Manifesto de 1870; os demais membros tinham por igual o mesmo grau histórico de representatividade republicana.

“A Comissão dos Cinco”, como ficou sendo conhecida, foi oficialmente formada pelo Governo Provisório, conforme lembra Afonso Arinos, a 3 de dezembro, reverenciando assim a data do Manifesto Republicano de 1870 e do lançamento do jornal *A República* no Rio de Janeiro. (3)

A 21 de dezembro o Governo Provisório baixou outra medida importantíssima com o propósito de concretizar juridicamente a normalidade do regime: a designação do dia 15 de setembro de 1890 para a eleição geral da Assembléia Constituinte e sua convocação para dois meses depois na Capital da República.

Em suas considerações, ao lavrar o Decreto nº 78-B, dizia Deodoro que o Governo Provisório não tinha outro interesse senão limitar a sua responsabilidade na ordem do tempo, fazendo mais próxima a organização definitiva dos Estados Unidos do Brasil.

Depois de declarar absolutamente segura a situação da República, assinalava a conveniência máxima de apressar a solene manifestação do eleitorado sobre o novo regime, em proveito de sua estabilidade e consolidação. Entendia

porém que a República já fora legitimada pelo pronunciamento geral de todas as opiniões no País.

Do mesmo modo encarecia a dedicação do Governo ao serviço da democracia e o respeito que devotava à mais franca expansão da vontade nacional. Disso fora prova cabal e decisiva — sempre de acordo com a linguagem mesma do decreto — a extensão do sufrágio eleitoral a todos os cidadãos não analfabetos e o decreto da grande naturalização que chamara às urnas imensas camadas populares.

Mas frisou que a reunião da Constituinte demandava providências preliminares, sujeitas a certo lapso de tempo inevitável. Tais providências vinham a ser: a organização do regime eleitoral, o alistamento do novo eleitorado, o prazo indispensável à convocação deste e a preparação do projeto de Constituição.

O Decreto nº 78-B, de 21 de dezembro de 1889 constava apenas de três artigos, sendo o último de revogação das disposições em contrário.

No primeiro, fixava-se o 15 de setembro de 1890 por data da celebração em toda a República da eleição geral para a Assembléia Constituinte, composta de uma só Câmara e com membros eleitos por escrutínios de lista em cada um dos Estados. No segundo, marcava-se para dois meses depois a reunião da Assembléia Constituinte na Capital da República.

É de assinalar que nesse decreto exarado ainda no decurso das primeiras semanas da República, em meio à crise de sua instalação, o Governo Provisório convocara uma Constituinte exclusiva, monocameral, mais democrática e mais representativa da vontade nacional, e teoricamente com um grau de legitimidade superior à daquela que acabou vingando depois, pelo Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890.

Este último representou sem dúvida um enfraquecimento da legitimidade constituinte popular, com a limitação estabelecida mediante a introdução de princípios federativos, desde que poderes constituintes foram concedidos ao Congresso Nacional, composto de duas Casas de representantes, os quais unidos para o exercício da tarefa constituinte, depois de finda essa missão se separariam, a fim de se investirem no exercício da função legislativa ordinária em suas respectivas Câmaras.

O Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, publicou a Constituição formulada pelo Governo Provisório, a qual entrou a vigorar imediatamente no tocante à dualidade das Câmaras do Congresso, à sua composição, à sua eleição e à função que eram chamadas a exercer de aprovar a dita Constituição.

Convocou-se por esse Decreto o Congresso Nacional para 15 de novembro, do mesmo ano, e com eleição marcada para 15 de setembro. Deveria trazer poderes especiais do eleitorado a fim de julgar a Constituição que o Governo Provisório então publicava e que seria o primeiro objeto de suas deliberações.

O preâmbulo do Decreto considerava a suprema urgência de acelerar a organização definitiva da República, bem como a necessidade de entregar à Nação no mais breve prazo possível o governo de si mesma. O prolongamento da ditadura já produzia mal-estar tanto no País como no exterior, sobretudo neste, onde a questão do reconhecimento fora tão delicada, junto de alguns Estados europeus, nos quais ainda havia muito que dissipar em matéria de suspeitas e desconfianças suscitadas pela introdução do novo regime.

A Constituição outorgada, com eficácia tão-somente parcial, ou seja, nos pontos taxativamente indicados, se assentava, segundo a justificação do Decreto, nas mais amplas bases democráticas e liberais.

O art. 1º e seu § 1º das Disposições Transitórias era da maior importância relativamente à execução da obra constituinte que o Governo Provisório almejava levar a cabo, por meio de um órgão de representação do País, que fosse dotado de toda a legitimidade para consagrar os princípios inspiradores da transformação republicana recém-operada.

Estatuía-se a eleição de ambas as Câmaras do Primeiro Congresso Nacional pelo voto popular direto, segundo o regulamento que o Governo Provisório decretasse. Esse regulamento constou logo do Decreto nº 11, de 23 de junho de 1889, que apareceu, portanto, no dia seguinte ao da publicação da Constituição. Era o chamado Regulamento Alvim, tão controvertido e objeto de severas críticas.

O parágrafo primeiro do sobredito artigo das Disposições Transitórias rezava: “Esse Congresso receberá do eleitorado poderes especiais para exprimir acerca desta Constituição a vontade nacional, bem como para eleger o primeiro Presidente e vice-Presidente da República”. Não era um mero projeto de Constituição, mas uma Constituição mesma, segundo a linguagem oficial, a que se publicava, e como tinha vigência parcial e temporária, não deixou de ser uma outorga, portanto, a segunda na história das nossas Constituições e a primeira no ciclo republicano das ditaduras que decretariam Cartas constitucionais de cima para baixo, à revelia da representação constituinte.

4 — O Projeto da “Comissão dos 5” e sua revisão e reforma pelo Governo Provisório

A “Comissão dos 5”, instituída pelo Governo Provisório para elaborar um Anteprojeto de Constituição a ser submetido ao Congresso Nacional, instalou-se em janeiro de 1889, sob a presidência de Saldanha Marinho.

A Comissão logo estabeleceu as suas regras de trabalho, deliberando que numa primeira fase cada membro desse pequeno colegiado poderia apresentar individualmente o seu Projeto, como um esboço prévio de idéias e

sugestões. Houve a exceção do Presidente. Explica-se assim a origem dos Projetos de Américo Brasiliense, Magalhães Castro e Santos Werneck — Rangel Pestana: estes dois últimos se associaram para um Projeto comum.

O constitucionalista Aurelino Leal reproduziu um relato interessantíssimo e fidedigno de Magalhães Castro acerca do método de trabalho adotado pela “Comissão dos 5” para formular o seu projeto definitivo, apresentado ao Governo Provisório a 24 de maio de 1890. Lê-se no autógrafo de Magalhães Castro transcrito por Aurelino:

“Impressos os três projetos individuais, a Comissão estudou-os durante alguns meses em cinco sessões diárias, que se realizaram no 2º andar do escritório de advocacia de Saldanha Marinho, à rua do Rosário, e que ordinariamente duravam das três às seis horas da tarde.

Por deliberação de seus companheiros de Comissão foi Magalhães Castro o escolhido para tomar nota do que a Comissão, por maioria de votos, ia aprovando ou rejeitando de cada um dos três Projetos individuais, e foi quem redigiu o “Projeto definitivo” que a Comissão assinou e subscreveu unanimemente e sem discrepância.

Todas as discussões em resumo e votação respectivas, muitas com declaração de voto, foram consignadas em “Livro de Atas da Comissão”, serviço que tendo-se tornado fatigante, foi pelo Ministro do Interior designado o Dr. Nelson de Vasconcelos para auxiliar nesta parte os trabalhos da Comissão.

O “Projeto da Comissão” e o “Livro de suas Atas” — devidamente assinados e rubricados pela Comissão, foram entregues ao Sr. Marechal Deodoro, Chefe do Governo Provisório.” (4)

Os três projetos individuais e definitivos da Comissão coincidiram em muitos pontos fundamentais. Havia, é certo, discrepância e singularidade.

Um ponto de convergência e identidade fora por exemplo o relativo à eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República, que o Congresso Nacional modificou em favor do pleito direto, muito mais democrático e consentâneo com a forma presidencial de Governo.

O Projeto Magalhães Castro nesse tocante procurava valorizar a participação do município no processo político, de tal forma que a eleição do Presidente da República se faria pelas Câmaras Municipais num só dia, em sessão solene e perante o juiz de Direito e o tabelião da comarca. O mesmo projeto, pretendendo talvez reforçar o princípio federativo, com sacrifício, porém, do valor democrático, previa a eleição indireta dos senadores pelas Assembleias estaduais.

Gomes Ribeiro, resumindo a relação entre o projeto conjunto e os projetos individuais, escreveu:

“Neste projeto conjunto, foram mantidas, além de outras, as seguintes disposições dos projetos individuais:

— Mudança de Capital; intervenção federal em casos especificados, discriminação de rendas, eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República pelos Estados, tendo cada qual um número de eleitores igual ao décuplo de sua representação no Congresso; comparecimento dos ministros às sessões do Congresso somente com autorização do Presidente da República; responsabilidade daqueles; competência do Poder Judiciário, em matéria atinente à violação da Constituição; área limitada de terras devolutas entregues aos Estados; *habeas corpus* cabendo todas as vezes que o indivíduo for violentado ou sentir-se coagido por ilegalidade ou abusos do poder; recurso prévio obrigatório ao arbitramento e proibição de guerras de conquista.” (5)

Entregue o projeto conjunto da “Comissão dos 5” ao Governo Provisório, coube a este proceder à revisão do texto, antes de encaminhá-lo ao Congresso Nacional. Nessa revisão atuou Rui Barbosa de forma preponderante, aperfeiçoando de tal maneira o projeto, tanto na redação quanto no conteúdo, que não hesitou ele mesmo em reivindicar a autoria do estatuto fundamental da Primeira República.

Tem sido, porém, este título contestado ao insigne jurista baiano. Estabelecida a controvérsia, houve duma parte os que buscaram apoucar ou quase anular a importância do projeto elaborado pela “Comissão dos 5”, e doutra, os que querendo desfazer o significado das emendas introduzidas por Rui no texto da comissão, buscaram apresentá-las qual uma simples colaboração mais de forma ou linguagem do que propriamente de fundo ou substância.

Do lado dos que combateram Rui depara-se nos Felisbello Freire, um dos historiadores constitucionais da Primeira República, e de certo modo Paulo Rangel Pestana. Lastimou o primeiro que “com a maior injustiça” houvesse sido “julgada pela opinião a comissão nomeada pelo Governo Provisório para elaborar o projeto de Constituição da República”. E asseverou: “o próprio Governo que dela recebeu um projeto bem delineado e acabado, em vez de enviá-lo à Constituinte para ponto de partida de seus estudos, empreendeu elaborar um outro como prova de que aquele que nascera da Comissão não era a expressão de doutrinas democráticas e verdadeiras. Superpôs à sua obra um produto próprio. Isto não passou de simples vaidade, porque o projeto do Governo não é mais do que o próprio projeto da comissão. As diferenças ligam-se mais à frase do que às doutrinas.” (6)

Noutro lugar de sua “História Constitucional da República” o mesmo Felisbello Freire, tornando ao assunto, asseverou que “isto não proíbe... ao Sr. Rui Barbosa de insistir na afirmativa impertinente de que é autor da Constituição de 24 de fevereiro.” (7)

De Paulo Rangel Pestana, cujo pai fora membro distinto da "Comissão dos 5" e autor de um projeto à parte, em parceria com Santos Werneck, seu companheiro de comissão, temos este depoimento:

"Revendo o projeto, o Governo Provisório enviou-o ao Congresso Constituinte, quase como o recebeu, salvo em dois pontos essenciais, segundo resulta da comparação dos textos. Limitou-se pelo punho de Rui Barbosa, a dividir alguns artigos em parágrafos, a dar mais precisão a certas expressões e a aprimorar a linguagem com o cunho clássico de quem é mestre no mane- já-la.⁽⁸⁾"

Em defesa de Rui, vieram constitucionalistas do quilate de Homero Pires, Aurelino Leal, Afonso Arinos e Pedro Calmon.

Em Afonso Arinos, este esclarecimento da verdade:

"Escritores menos informados ou hostis a Rui Barbosa contestaram a importância da sua colaboração. A partir, porém, do estudo de Homero Pires, no prefácio aos "comentários" do ilustre jurista, o assunto ficou devidamente esclarecido. Mais recentemente a publicação dos diversos textos sucessivos em que se desdobrou o projeto, feita pela casa de Rui Barbosa com prefácio esclarecedor de Pedro Calmon, veio trazer novas provas à controvérsia, por meio dos textos fotografados, que contêm as emendas do punho de Rui, adotadas nas reuniões dos ministros. Enumera Pedro Calmon no seu estudo os pontos principais que, na forma ou no fundo, o projeto ficou devendo ao emérito constitucionalista: a definição da República Federativa; a transformação do Rio de Janeiro em Estado, depois da transferência da Capital; o melhor tratamento do instituto da intervenção federal, a vedação das leis retroativas; a proibição dos impostos de trânsito entre os Estados, os termos de fixação das imunidades parlamentares, a definição do "impeachment"; as disposições sobre instrução pública entre as atribuições do Congresso; a situação constitucional dos ministros de Estado, o estabelecimento definitivo da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal; a definição dos poderes implícitos; a formalização do estado de sítio; a proibição das reformas constitucionais no que tocasse à Federação e a República."⁽⁹⁾

Nas conferências que proferiu e depois publicou em 1915, sobre história constitucional do Brasil, Aurelino Leal refutou os excessos da crítica de Felisbello, ponderando primeiro que o Governo, se o projeto fosse mau, não teria o dever de apresentá-lo ao Congresso, porquanto fizera uma promessa, não contraíra uma obrigação, ficando assim livre para retocá-lo e, segundo, não levantara o Governo Provisório obstáculo à publicidade do projeto da comissão, cujos trabalhos, dissera o impugnado, "têm sido completamente esquecidos", e prova de divulgação, haver sido ele estampado no *Diário*

da República, a par dos projetos individuais, a saber, os de Américo Brasiliense, Magalhães Castro e Santos Werneck — Rangel Pestana.

Mas também fez justiça ao projeto da comissão, tanto “que o governo não abandonou o trabalho nem o julgou feitura inútil”.

Acerca da revisão pelos membros do Governo Provisório, encabeçados por Rui Barbosa, Aurelino declarou:

“O cotejo dos projetos do Governo com o da comissão faz ressaltar que neste foram introduzidas disposições importantíssimas que lhe faltavam. Como exemplo, posso citar a proibição dos impostos de trânsito e a prescrição dos princípios de inelegibilidade, que seria perigoso deixar à legislação ordinária, a qual só se deve ocupar do que diz respeito a incompatibilidades eleitorais.”⁽¹⁰⁾

Assinalando a primazia de Rui na revisão do projeto, entre os membros do Governo Provisório, disse aquele publicista:

“Dos seus companheiros de ministério nunca nenhum lhe contradisse a colaboração. Por outro lado, ele e Campos Sales eram, no Governo ditatorial, os únicos que conheciam o regime e o governo americano, indicado desde 1830, como modelo a copiar. Do segundo, não pode haver prova mais cabal de que não foi ele o revisor principal do projeto do que o seu livro “Da Propaganda à Presidência”, onde não faz referências ao caso. Principal revisor, disse eu, porque revisores todos o foram.”

Depois que Deodoro recebeu o projeto da “Comissão dos 5”, houve um desentendimento entre o Chefe do Governo Provisório e o seu ministério, durante uma reunião a que Rui não comparecera. O titular da pasta vendo iminente o pedido de demissão coletiva dos ministros, conforme relata Aurelino Leal, se dispôs a entabular negociações conciliatórias junto de Deodoro, tendo sido bem-sucedido no desempenho dessa missão a que os colegas haviam aquiescido. Rui obteve, indiretamente, em razão da crise, um prazo de cerca de vinte e cinco dias, concedido pelo proclamador da República, o qual ele usou para examinar com os demais ministros o projeto oficial e redigir o substitutivo constante dos Decretos nºs 510, de 22 de junho de 1890 e 914 A, de 23 de outubro do mesmo ano.

A feitura do substitutivo ocorreu naquele prazo. A narração dos trabalhos consta de mais de uma referência feita pelo próprio Rui.⁽¹¹⁾

Um excelente e elucidativo relato da ascendência de Rui na revisão e reforma do texto do projeto primitivo oferecido pela “Comissão dos 5” aparece também nas conferências de Aurelino sobre a História Constitucional do Brasil. É longo, mas irretorquível:

“Durante esse tempo, todos os dias, às 3 horas da tarde, os ministros iam à casa de Rui, então o Secretário de Estado da Fazenda,

à praia do Flamengo, que lhes mostrava o trabalho feito e trocavam idéias a respeito. Na sua plataforma presidencial de 1910 o Sr. Rui aludiu à “colaboração dos outros membros do Governo Provisório”. À noite dirigiam-se após o jantar, ao Itamaraty, onde residia Deodoro, e Rui escolhido pelos seus colegas, era o intérprete deles, lendo ao ditador a parte da Constituição já composta, explicando-a, comentando-a. Deodoro não deixou de reparar que só ele, Rui, falasse, enquanto os outros ministros se conservavam calados, e isso mesmo, de uma feita, o observou. O Sr. Rui explicou, então, que os colegas o haviam escolhido para tal fim.”

“Contou-me o eminente brasileiro que, logo à leitura de uma das primeiras disposições, Deodoro fitou-o e disse em tom peremptório: “Nem Deus nem a Virgem Maria me farão assinar uma disposição como essa”. Seria o art. 14 do projeto, relativo às forças de terra e mar? O Sr. Rui não se lembra. Do que ele conserva lembrança é da impressão que a frase lhe produziu. “Quando ouvi Deodoro pronunciar tais palavras, disse-me ele, logo no princípio do projeto, sendo-lhe ainda desconhecidos outros pontos essenciais ao regime, tive vontade de morrer, de desaparecer ali mesmo, de sumir-me.”

“Como se sabe — e já o referi acima — além do Decreto nº 510, o Governo Provisório resolveu introduzir no Projeto de Constituição algumas modificações, e baixou o Decreto nº 914 A, de 23 de outubro, para servir de base à discussão do Congresso. Os ministros assinaram e ao Sr. Rui delegaram a comissão de receber a assinatura de Deodoro. O Chefe do Governo folheou o documento, minuciou-lhe as páginas, e não achando o que procurava, perguntou: “Onde está o artigo que autoriza o Presidente a dissolver o parlamento?” O Sr. Rui explicou-lhe que tal dispositivo não era de molde a figurar numa Constituição presidencialista, ao que Deodoro objetou: “Pois bem. Mas o senhor há de sair um dia do Congresso, como Antonio Carlos, em 1823, tirando o seu chapéu à majestade do canhão” e assinou o decreto.”⁽¹²⁾

5 — A instalação do Congresso Nacional com poderes constituintes

A primeira Constituinte republicana, composta de 205 deputados e 63 senadores, instalou-se solenemente sob a presidência de Felício dos Santos, a 15 de novembro de 1890, na Quinta da Boa Vista, ao transcurso do primeiro

aniversário da Proclamação da República. Foi precedida de várias reuniões preparatórias, principiadas cinco dias antes, noutro local.

O juramento dos constituintes, ou, conforme a ata, "o formal compromisso de bem cumprir os seus deveres", esteve vazado nos seguintes termos:

"Prometo guardar a Constituição Federal que for adotada, desempenhar fiel e legalmente o cargo que me foi confiado pela Nação e sustentar a união, a integridade e a independência da República."

O ponto que ocupou a maior parte da sessão, concentrando a máxima atenção dos constituintes, foi a leitura da mensagem dirigida ao Congresso Nacional por Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório.

Representava esse documento um peça de justificação da mudança institucional determinada pelo advento da República. Na mensagem dizia-se que ontem a missão do Governo fora fundar a República, hoje seu dever supremo era conservá-la, e engrandecê-la. "Não se mudam instituições, advertia o chefe do Governo, para persistir em defeitos inveterados, ou para causar simples deslocação de homens".

A força do poder republicano no interior e o prestígio no exterior advinha, segundo a mensagem, da inviolabilidade das garantias sociais. "Não há País que resista à desarmonia dos seus órgãos pensantes e dirigentes; a anarquia o convulsiona e o estrangeiro o invade", prosseguia a oração do Governo.

Havia ainda na mensagem um apelo unitarista de teor manifesto, talvez para apressar o refluxo da correnteza federativa, transbordante e quase dissociativa no primeiro decreto da didatura republicana (cada Estado "no exercício de sua legítima soberania"). A tribuna do poder fazia ecoar no Congresso Nacional esta convicção:

"De nada servirá a solidariedade dos Governos se os Estados de que se compõe a União não forem estabelecendo entre si os mais fortes laços de solidariedade nacional.

A autonomia do Governo local, tão tenazmente pleiteada pela universalidade dos brasileiros no passado regime, não deve importar no regime republicano a desagregação da pátria. Essa união não é só essencial ao funcionamento normal das nossas instituições políticas, ela é o paladium da nossa integridade territorial."

A mensagem criticava severamente as instituições monárquicas:

"O primeiro Império sucumbiu à impopularidade de um desmembramento do território nacional; o segundo viveu sob constantes ameaças de invasões e absorções, a que a sua fatal política jamais soube impor silêncio... Viemos de um passado de opressivas desigualdades sociais e de um regime onde o império da lei se achava completamente falsificado."

Fez, porém, o elogio dos partidos políticos e nisso exprimia inspiração precursora da importância que depois no século seguinte a democracia lhes conferiu:

“Nesta ordem de instituições os partidos políticos constituem a mais eficaz das garantias de estabilidade e de progresso; eles dilatam os domínios da liberdade e defendem a sociedade contra a tirania e as usurpações. Convém, porém, não confundir os partidos com as facções, nem substituir a missão que lhes é própria, humana e prática pelas abstrações que acaso possam conduzir-nos à revolução ou à dissolução.”

Fazendo menção do exercício do poder constituinte originário, anterior ao do Congresso Nacional, de que este foi depois um braço, o autor da mensagem assim se expressou sobre esse ato de legitimidade revolucionária:

“Quando a confiança geral, interna e externa pareceu inabalável, o Governo Provisório, representante da vontade da Nação, entendeu de usar mais amplamente do depósito que lhe foi confiado, decretando a Constituição política que tem de reger a República dos Estados Unidos do Brasil.

Este ato, pelo modo porque foi praticado, não importando invasão ou preterição da vontade soberana da Nação, tinha como consequência de elevado alcance social e político o mérito de apressar o regime da legalidade e de lhe dar desde logo o tipo geral para as reformas que se fazia mister adiantar em conformidade com o sistema de federação que adotamos e que em sua máxima parte funciona desde o dia 15 de novembro.”

Com efeito, o Brasil passara já por profundas transformações institucionais, no espaço de um ano. O poder constituinte de primeiro grau da vontade republicana, exercendo todas as competências, teve duas enérgicas manifestações de fato, em que sua ação mergulhou nas águas políticas da sociedade brasileira, para modificar-lhe, por inteiro, como um revulsivo, o estado de estagnação, obstaculizante de todos os movimentos de reforma, e de todos os programas de mudança e variações da ordem estabelecida.

A primeira manifestação já a examinamos: foi a mais enérgica de todas e esteve contida no Decreto nº 1 de 15 novembro de 1889, que pôs abaixo o edifício político da monarquia ao mesmo passo que cavou os alicerces de um novo ordenamento institucional.

A segunda manifestação ocorreu com o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que publicou a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, vigorando já em alguns pontos especificados, o que equivaleu a um ato constituinte de outorga em toda a plenitude, com base na legitimidade dos princípios

inspiradores da revolução de 15 de novembro, "origem atual de todo nosso direito público".

A essa segunda manifestação, completando-a, veio somar-se uma terceira, contida no Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890, em que se fez a substituição da Constituição publicada, em 22 de junho, por um novo texto. Era porém a mesma Constituição com modificações "nos raros tópicos sobre que se pronunciou acentuadamente neste sentido a opinião do País" e agora, nas considerações justificativas, declarada "dependente da aprovação do futuro Congresso".

Ao Congresso Nacional caberia pois, exercitando a missão constituinte, com legitimação de poderes haurida no sufrágio dos cidadãos, levar a cabo a obra de fundação de um estado republicano de direito, sob a forma federativa.

O Congresso Nacional, dotado de poderes constituintes, inaugurava assim a segunda fase da revolução republicana. Seu resultado mais significativo deveria ser pois uma Constituição que selasse o reencontro da legitimidade com a legalidade, após a ruptura de 15 de novembro.

6 — Os trabalhos da nossa primeira Constituinte congressual e a "Comissão dos 21"

O Congresso Nacional se instalou a 15 de novembro de 1890 debaixo de um clima político de impaciência pela pronta reconstitucionalização do País. Os órgãos de imprensa traduziam muito bem esse anseio de opinião reinante, em favor da extinção mais rápida possível da ditadura.

Principiados os trabalhos da Constituinte, não faltaram vozes de censura à lentidão com que eles se arrastavam, tendo dois dos mais prestigiosos jornais da época, o *Diário de Notícias* e *O País*, repreendido a morosidade na votação e discussão de dois capítulos do projeto, conforme assinalou Aurelino Leal.

Destacou ele também o fato de que esses diários recebiam orientação de Quintino Bocaiuva e Rui Barbosa, membros do Governo Provisório. ⁽¹³⁾ O *Diário de Notícias*, em sua edição de 23 de novembro, chegou a vaticinar um prazo de 20 ou 30 dias para o Congresso "aprovar a Constituição e fazer desaparecer a ditadura", sendo tudo isso, sem dúvida, o reflexo da ansiedade interna e externa de ver a Nação sob a égide do estado de direito e portanto da normalidade constitucional.

O Congresso Nacional, uma vez reunido, tratou logo de designar uma comissão constitucional para manifestar-se sobre o projeto que o Governo Provisório lhe enviara com as alterações decorrentes do Decreto nº 914-A de 23 de outubro de 1890. Elegeu-se a célebre "Comissão dos 21", em que cada membro representava um estado havendo nisso outro claro indício do

zelo federativo tão influente até na forma como dantes o Governo Provisório desistira da Constituinte exclusiva e monocameral do decreto de junho para fixar-se, com o ato de outubro, no Congresso Nacional, provido de poderes constituintes, de origem eletiva bicameral, ou seja, composto de deputados e senadores, fórmula que seria novamente introduzida em nossa história constitucional por ensejo da Constituinte de 1946.

A "Comissão dos 21", constituída em sessão de 22 de novembro, ficou composta dos seguintes congressistas: Francisco Machado (Amazonas), Lauro Sodré (Pará), Casimiro Junior (Maranhão), Teodoro Pacheco (Piauí), Joaquim de Oliveira Catunda (Ceará), Amaro Cavalcanti (Rio Grande do Norte), João Neiva (Paraíba), José Higyno (Pernambuco), Sabino Besouro (Alagoas), Oliveira Valadão (Sergipe), Virgílio Damásio (Bahia), Gil Goulart (Espírito Santo), Bernardino de Campos (São Paulo), João Batista Lapér (Rio de Janeiro), Ubaldino do Amaral (Paraná), Lauro Müller (Santa Catarina), Júlio de Castilhos (Rio Grande do Sul), João Pinheiro (Minas Gerais), Lopes Trovão (Capital Federal), Leopoldo de Bulhões (Goiás) e Aquilino do Amaral (Mato Grosso).

A comissão de que foi Relator Júlio de Castilhos apresentou seu primeiro parecer em pouco mais de duas semanas de atividades, ou seja, a 10 de dezembro. Trabalhou até 21 de fevereiro de 1891, dia em que apresentou a redação final da Constituição, objeto ainda de debates, encerrados no dia 23, véspera de sua promulgação solene, ocorrida a 24 de fevereiro de 1891.

Não se tratava de uma comissão homogênea nem houve no recrutamento de seus membros a preocupação seletiva de eleger os mais doutos e capazes em matéria constitucional, senão que se obedeceu, conforme já assinalamos, a um duvidoso critério federativo e geográfico, deveras nocivo à elevação de seu nível, como realmente acabou acontecendo. As discrepâncias internas foram tantas que o parecer da comissão só se veio a aprovar com restrições, da quase totalidade dos seus membros. Muitos proferiram voto em separado como José Higyno, Virgílio Damásio, Amaro Cavalcanti, Casimiro Júnior, Manoel Francisco Machado e Júlio de Castilhos.

A "Comissão dos 21" inovou, sem dúvida, muito pouco no substitutivo do Governo Provisório, elaborado por Rui, servindo-lhe de ponto de partida e apoio o projeto dos "notáveis" da Primeira República, os quais foram apenas cinco.

Gomes Ribeiro destacou do trabalho da "Comissão dos 21" unicamente as seguintes emendas:

A equiparação do processo de eleição de senadores ao da eleição de deputados; a eleição direta tanto do presidente da República como do vice-pre-

sidente; a cessão ao Estado de terras devolutas, sem exceção ou condição e a liberdade de exercício de qualquer profissão, moral, intelectual e industrial. (14)

A propósito da modesta contribuição da Comissão Constitucional dos 21, é de ressaltar o que a esse respeito escreveu informativamente Afonso Arinos:

“As alterações sofridas pelo projeto do Governo Provisório na Assembléia Constituinte foram relativamente irrelevantes, e, seguramente, em escasso número. Pedro Calmon observa que, comparados os dois textos, verifica-se que 74 artigos do projeto “se incluem intactos, ou apenas ligeiramente alterados”, nos 90 artigos da Constituição aprovada”. (15)

A Constituição de 1891 figura entre as que consumiram menos de elaboração em nossa história constitucional. Comissão e Plenário trabalharam com afinco, sem que a brevidade fosse a causa de sacrifício no debate ou de carência de reflexão acerca dos pontos mais controvertidos. Reportou-se Amaro Cavalcanti, sem queixa, ao trabalho elaborado “no período limitado, patrioticamente limitado, de 58 dias de suas sessões, aliás interrompidas por freqüentes discussões de objetos e matérias estranhas”. (16)

O Presidente da Constituinte, Prudente de Moraes, mais tarde supremo Magistrado da República, se houve com rara firmeza e probidade no desempenho da delicada tarefa de conduzir os trabalhos de uma Assembléia investida de tão altas responsabilidades. E como todas as Constituintes, rodeadas das incompreensões do elemento hostil à mudança e suspeito à democracia.

Foram palavras de Prudente de Moraes, segundo consta dos Anais da Constituinte:

“Está promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, e a nossa pátria, após 15 meses de um Governo revolucionário, entra, desde este momento, no regime da legalidade. E é força confessar que, graças aos esforços e a dedicação deste Congresso, legítimo representante da Nação, aliás recebido com desfavor e prevenção pela opinião, que conseguiu vencer e que termina seus trabalhos rodeados de estima e consideração pública, o Brasil, a nossa pátria, de hoje em diante, tem uma Constituição livre e democrática com o regime da mais larga federação, única capaz de mantê-la unida, de fazer com que possa desenvolver-se, prosperar e corresponder na América do Sul ao seu modelo na América do Norte. Saudemos, meus concidadãos, ao Brasil e à República brasileira. Viva a Nação brasileira.” (17)

— A questão federativa e outros temas polêmicos da Constituinte

O tema que mais ardorosos debates provocou na sessão constituinte do Congresso Nacional ao elaborar-se a Constituição da Primeira República foi indubitavelmente a questão federativa.

A polêmica central se feriu acerca das competências que deveriam pertencer à União e aos estados, formando-se sobre o assunto duas correntes antagônicas nas discussões de plenário. O texto oferecido pelo Governo Provisório ao Congresso Nacional dividiu os constituintes em *unionistas* e *federalistas*; os primeiros inclinados a dar mais poderes à União, os segundos em transferir para os estados o centro de gravidade das competências, dando-lhes, por conseguinte, o máximo possível de autonomia e de recursos tributários.

Os unionistas se empenhavam, ao contrário, em fazer um federalismo mais centrípeto, com o poder central provido dos meios indispensáveis a gerir sem problemas a comunhão federativa. Na distribuição de rendas, pretendia-se, por conseguinte, entregar a parte maior à União, sobre a qual recaíam as mais altas responsabilidades de conservação do pacto.

À frente dessa corrente se achava Rui Barbosa, veterano célebre da causa federativa desde a monarquia; aquele que desferira os golpes mais letais contra o centralismo imperial e que agora, receoso de ver a União desmanchar-se na dissolução centrífuga, aparelhada pelos federalistas radicais, empunhava o estandarte de um federalismo moderado, mitigado, vazado em fórmulas clássicas de equilíbrio e bom senso.

Na sessão de 16 de dezembro de 1890, discursando na Constituinte Congressual, Rui Barbosa asseverou:

“A questão para nós que adotamos a forma federativa, a primeira necessidade, o ponto de partida de todas as necessidades, está em assegurar a existência independente da União Federal... Os que partem dos estados para a União, em vez de partir da União para os estados, transpõem os termos do problema. E, quando para estabelecer a federação, sustentam não haver outro plano além desse, advogado, nesta tribuna, pelos nossos antagonistas, plano que reduz a União à miséria e ao descrédito, é estupendo o seu erro em não perceberem que essa maneira de apreciar o assunto não lhes justifica o projeto: apenas, se fosse verdadeira, provaria contra a exequibilidade da federação entre nós. Se os estados não pudessem viver federativamente, sem absorver elementos de renda indispensáveis

aos compromissos do Tesouro Nacional, nesse caso nossos ensaios de federalismo seriam prematuros e vãos.” (18)

Outros unionistas de peso foram Ubaldino Amaral, José Higino, J. J. Seabra, Justiniano de Serpa, Amaro Cavalcanti, José Augusto Vinhaes e José Bevilaqua. Ubaldino proferiu um discurso célebre em que repreendeu os federalistas extremados, de propugnarem um federalismo em que a União era o inimigo, e como tal deveria ser desarmado de tudo. Defendeu pois a União, a “pátria comum”, aquela que parecia não ter advogado, segundo disse.

Os federalistas radicais, conhecidamente refratários a um alargamento da esfera de competência da União, estavam ali representados e capitaneados por Júlio de Castilhos, em cuja formação e índole atuara poderosamente o positivismo de Comte, que lhe comunicava politicamente uma dose de autoritarismo, de todo estranho à versão mais leve e ductil, inerente ao federalismo das autonomias estaduais preponderantes. Desse modelo anticentralista foram propugnadores enérgicos Campos Sales e Epiácio Pessoa. A corrente castilhista contou também com o apoio de Borges de Medeiros e Lauro Müller.

Essa divisão no Congresso Nacional, ao enfrentar-se a questão federativa, foi muito bem exposta por Aurelino Leal, citando declaração dos Constituintes Leopoldo de Bulhões, de Goiás, e José Antonio Saraiva, da Bahia. Senão vejamos:

“No seu discurso de 5 de janeiro de 1891, o Sr. Leopoldo de Bulhões conta que — “por ocasião do debate sobre as disposições preliminares do projeto de Constituição, duas correntes... se formaram (no Congresso): uma definida e poderosa, francamente a favor da Federação; outra mais fraca, manifestamente contra ela. A vitória, continua o Sr. Bulhões, estava ganha, mas infelizmente muitos partidários da federação, apavorados com a perspectiva de uma bancarrota imaginária da União, desertaram dos seus postos, bandearam-se para os adversários, e fizeram malograr assim os resultados da primeira campanha federalista que se travou neste recinto”... Essas lutas entre exageradas pretensões descentralizadoras e os políticos temperantes do Congresso Constituinte fez pensar que elas seriam a origem dos partidos republicanos. Foi o nobre Senador Saraiva quem o disse, prevendo que “haveria dois partidos — o federalista e o unionista”. “Isto que aqui está se formando, disse o eminente homem pública, vai ser o tipo dos partidos futuros, isto é, o partido federalista, que respeita muito a União, mas que não lhe dará senão o que for estritamente necessário para sua vida e o partido unionista que dirá: damos à União tudo quanto for preciso, mas o que houver para desperdiçar desperdiçaremos nós.” (19)

8 — O positivismo e o catolicismo em face da Constituinte Republicana

O positivismo no Brasil foi menos uma escola filosófica, do que uma Igreja ou seita: o templo da humanidade, como apregoavam seus mais fervorosos adeptos. Tanto quanto os católicos, buscavam eles também exercer alguma influência nos trabalhos da Constituinte Republicana que fez a Constituição de 1891. Duas expressivas figuras do movimento positivista, Miguel Lemos e R. Teixeira Mendes, formularam uma representação, enviada ao Congresso Nacional propondo modificações no Projeto de Constituição apresentado pelo governo e em debate na Constituinte.

Os positivistas da época atravessavam uma fase de grande prestígio e arregimentação. Tinham sido deveras atuantes no seio da sociedade, onde se fizera a propaganda republicana, intensificada durante os últimos anos do Segundo Reinado.

Homens como Benjamin Constant, vestindo a farda e ocupando uma tribuna docente na Academia Militar, faziam chegar aos quartéis o poder da idéia republicana, que eles, positivistas, apontavam por solução à crise do Império. Mas não se circunscreviam ao meio militar. Havia também personalidades da esfera civil, a exemplo de Miguel Lemos, Teixeira Mendes, Demétrio Ribeiro, João Pinheiro e Júlio de Castilhos, empenhados em propagar os postulados básicos do pensamento de Augusto Comte e fazer o positivismo prosperar em todos os círculos culturais do País. Aliás, os três últimos civis referidos ocupavam a cadeira de deputados constituintes.

A representação do Centro Positivista, enviada à Mesa do Congresso Constituinte, na 7ª sessão, celebrada a 13 de dezembro de 1890, por intermédio do Deputado Demétrio Ribeiro, foi, a pedido deste, estampada no *Diário do Congresso Nacional*, edição de 16 de dezembro daquele ano.

Os dois chefes do Apostolado Positivista no Brasil principiavam ponderando que o sistema de Governo exarado na Constituição proposta pela ditadura republicana não estava de acordo com a política científica determinada para a situação brasileira, queixando-se da adesão ao empirismo da Constituição norte-americana, transplantado para o País, mas oriundo de uma realidade materialmente distinta, qual a das 13 colônias inglesas, na época do ato constituinte.

Preconizava a instituição do sistema federal ao mesmo passo que advertia para as tendências abusivas da centralização; mas a federação brasileira, no entendimento dos dois apóstolos positivistas, não poderia ser senão "uma fase transitória e preparatória" e que era um resultado fatal da evolução moderna a dissolução das grandes nacionalidades em pátrias pequenas. Via-se aí aquele ideal positivista das "vinte e uma pátrias brasileiras", em consonância com o princípio estabelecido por Augusto Comte, de que "as pátrias verdadei-

amente livres não podem compor-se de mais de um a três milhões de habitantes a taxa média de 60 habitantes por quilômetros quadrados”:

Depois de asseverar que o sistema federal constituía apenas uma forma empírica de coordenar por meios políticos a união de certas pátrias e que tal sistema estava fadado a desaparecer, a representação, entendendo também que das fórmulas políticas atuais devem ser banidos os compromissos absolutos, propunha a supressão no projeto constitucional das palavras *perpétua* e *indivisível*, relativas à natureza da forma federativa. Tais palavras seriam substituídas pela palavra livre. Assim a garantia da Ordem e Progresso receberia maior eficácia moral e social, como se inferia da ordem de reflexões produzidas.

Mas o conformismo com a ordem federativa estabelecida decorria do reconhecimento de que os preconceitos democráticos em circulação haviam identificado a noção de República federal com a idéia de sistema norte-americano, levando-os, por conseguinte, a desistir de oferecer ao Congresso Nacional Constituinte o substitutivo por eles elaborado. Aceitavam pois “como uma fatalidade do momento atual a estrutura fundamental da Constituição decretada pela “ditadura republicana”, indicando porém os pontos em que não seria possível mantê-la “sem grave prejuízo para os interesses vitais da sociedade brasileira e mesmo de toda a terra”.

As modificações indicadas pelo apostolado teriam entre outros fins o de instituir a plenitude da liberdade espiritual e da liberdade industrial, a primeira para fomentar todas as doutrinas opostas à anarquia moderna e a segunda para fundar uma doutrina universal científica que regulasse as relações entre os patrões e o proletariado.

A representação do apostolado positivista à Constituinte não poupava a Igreja Católica, aliás na época a mais poderosa fortaleza das correntes conservadoras e tradicionalistas da sociedade brasileira. Perdera-se então a memória dos padres liberais e maçons que coadjuvaram com a rubrica de seu sangue e a energia de sua devoção o nacionalismo da independência, o republicanismo de 1824 e o liberalismo do 7 de abril.

Dizia o texto positivista: “Historicamente, este aniquilamento do prestígio político do catolicismo entre nós ficou bem patente quando, há vinte anos, a ditadura imperial prendeu dois bispos em uma fortaleza, sem que isso provocasse a mínima reação popular. Nem sequer foi possível então constituir-se um partido católico, como alguns tentaram, tentativa que com igual insucesso acaba de ser renovada”.

Noutro lugar da Representação:

“O catolicismo, como força social, está morto na alma nacional, como a Monarquia; se já não desapareceu como esta, é porque ainda não surgiu o sacerdócio científico que deve receber a gloriosa herança dos Hildebrandos, dos S. Bernardes, dos Bossuets e mesmo dos Santos Inácios de Loyolá.”

Os autores da representação haviam antes formulado as "bases de uma Constituição Política Ditatorial Federativa para a República Brasileira, em nome da humanidade, da Pátria e da família", debaixo do lema "Ordem e Progresso". Conceberam a República dos Estados Unidos do Brasil "constituída pela livre federação dos povos circunscritos dentro dos limites do extinto Império do Brasil" Por esse Projeto Constitucional o País seria composto de "duas sorte de Estados Confederados, cujas autonomias (sic) são igualmente reconhecidas e respeitadas", compreendendo portanto "os Estados Ocidentais Brasileiros sistematicamente confederados", e proveniente da "fusão do elemento europeu com o elemento africano e o americano aborígene" e os Estados Americanos Brasileiros, "empiricamente confederados, constituídos pelas hordas fetichistas esparsas pelo território de toda a República".

Miguel Lemos e Teixeira Mendes produziram um esdrúxulo Projeto de Constituição, assinalado de excentricidades. Denotava o Projeto pelos aspectos formais carência de técnica constitucional. Propunham os dois expoentes do positivismo sectário uma Constituição totalmente flexível. Com efeito, a revisão é prevista no Projeto efetuar-se-ia pelo mesmo processo estabelecido para a decretação das leis ordinárias. Quanto à iniciativa de revisão, caberia esta ao "ditador central" ou poderia processar-se também mediante "uma petição da maioria das Capitais dos Estados Confederados, sendo o voto de cada Capital representado pela maioria dos cidadãos eleitores".

Não sendo juristas nem cientistas políticos, Miguel Lemos e Teixeira Mendes demonstraram no seu projeto inteiro despreparo sobre matéria de Direito Constitucional, usando tocante ao princípio federativo uma linguagem de todo desprovida de base científica e atualização doutrinária.

O Arcebispo da Bahia, D. Antonio, em nome do episcopado brasileiro, levou à Constituinte o pensamento da Igreja acerca dos pontos que mais controvérsia provocavam nas relações do novo Estado republicano com o sacerdócio católico romano.

Representando aos membros do Congresso Nacional Constituinte contra disposição do Projeto de Constituição, o Primaz do Brasil assinalava as reclamações e queixas já expendidas "ao honrado chefe do Governo Provisório, relativamente às feridas feitas à religião no projeto constitucional pelo próprio governo apresentado a esse Congresso Constituinte para ser discutido e aprovado".

O Clero pedia em nome da Nação, segundo o autor da representação, "o respeito de sua fé", bem como "o exercício de sua disciplina e de seu culto".

Dizia textualmente o Arcebispo que a separação violenta, absoluta, radical e impossível que se estava intentando estabelecer não só entre a Igreja e o Estado, mas entre o Estado e toda a religião, perturbava gravemente a consciência da Nação e era fadada a produzir os mais funestos efeitos, mesmo na ordem das cousas civis e políticas. Declarava que "uma nação separada

oficialmente de Deus” se tornava ingovernável e rolaria por “um fatal declive de decadência até o abismo”, em que a devorariam “os abutres da anarquia e do despotismo”.

O antístite baiano asseverava não haver em todo o universo um só povo assim separado ou que recusasse toda a aliança com a religião, como se declarava nos artigos 72 e 7º do Projeto Constitucional de que estava tratando.

Argumentava também contra o casamento civil, considerando uma afronta à Nação a assertiva de que ele era o único que garantia “a moralidade, a boa ordem e a segurança da família”. Protestava contra a nova Constituição que, segundo D. Antônio, proibiria o estabelecimento de novos conventos e ameaçaria de confiscação as propriedades religiosas.

Com igual veemência, exprobrava a secularização dos cemitérios, “sob a administração exclusiva das intendências municipais”. Afirmava: “Haja embora cemitérios profanos, mas queremos ter os nossos *sagrados*, sujeitos à disciplina canônica de Igreja Católica a que pertencemos.”

Buscava por igual invalidar a increpação de que os católicos eram inimigos da República e por essa razão a República se armava contra eles. “Não, prosseguia, nós não somos inimigos da República, como forma de Governo. Cumpre pôr isto em claro e desvanecer tristes equívocos.

Advertia para o perigo de a Constituição, que fosse aprovada, violentar a consciência católica, o que, segundo o pastor romano, acarretaria “um conflito permanente”, estabelecido “no seio da nossa querida pátria, conflito que devemos todos considerar como a maior das calamidades”.

Depois de assentar que não era sobre a força das armas que se fundavam e se mantinham os Estados, a voz episcopal da Igreja Católica conclamava os constituintes republicanos a essa atitude: “eliminai, apagai ao menos do nosso pacto fundamental as cláusulas ofensivas da liberdade da Igreja Católica, a que pertence toda esta Nação”.

Se as relações do clero com a realeza no Segundo Reinado foram tensas e difíceis a ponto de fazer estalar a chamada “Questão Religiosa”, não menos borrascosa se revelou com os decretos do Governo Provisório, que anteciparam em matéria de relacionamento da Igreja com o Estado as disposições da Carta republicana, formulada pelo Congresso Nacional no exercício da soberania constituinte.

9 — O movimento revisionista da Constituição de 1891

Promulgada a Constituição de 1891, cedo teve início a campanha revisionista do texto adotado. ⁽²⁰⁾ Uma das características primaciais do Estado liberal, derivado do constitucionalismo da Revolução Francesa, fora em rela-

ção à lei fundamental o excesso de formalismo e rigor com que se intentava fazer intangíveis, tanto quanto possível, os dispositivos consagrados pelo órgão da soberania nacional, subtraindo-os à mudança e ao abalo das crises ou fiando deles a continuidade perene das instituições.

Dessa visão em que imperava o racionalismo filosófico do contrato social, emergiam as esperanças de uma ordem política mais estável, com base num sistema social assentado sobre a legitimidade dos poderes e de modo algum sujeito às surpresas e variações do arbítrio constituinte das ditaduras.

Pretendia-se, por conseguinte, formular e estabelecer, pelas vias do regime constitucional, as bases de uma sociedade de equilíbrio, onde as esferas mais importantes repousassem sobre uma concepção individualista de franquias pessoais e livre iniciativa econômica e empresarial, alicerces de um Estado de Direito, que jamais suspeitava das crises ulteriores reservadas à evolução do próprio sistema capitalista, cujas bases competitivas de mínima ingerência possível do Estado, a credulidade liberal cuidava factível manter intactas. A rigidez constitucional era assim o corolário jurídico dessa concepção otimista, que animara a feitura dos textos fundamentais, cuja estabilidade devia compor a base de todo o arcabouço político e social das instituições produzidas pela soberania burguesa, em nome da Nação e da Sociedade.

A Constituição do Império, estreando os princípios liberais na organização política do País, conservava ainda uma face autoritária, traduzida nos poderes conferidos ao Imperador, mas nem por isso deixava de proteger com garantias formais de continuidade o texto constitucional, precisamente na parte que mais de perto entendia com a estrutura dos poderes políticos e com os direitos da pessoa humana, ao dificultar-lhe o processo de mudança, em razão de entender consubstanciadas ali todas as regras materialmente constitucionais, distintas das demais, tornadas flexíveis, ou seja, desfalcadas dos requisitos especiais ou distintas daquelas exigidas para a produção legislativa ordinária.

Com a Carta republicana, houve comparativamente uma certa atenuação temporal de rigidez para efeito de concretização de uma determinada reforma da Constituição, mas em contrapartida a rigidez se dilatou a todas as disposições constitucionais, caindo portanto a separação entre a parte rígida e a parte flexível da Constituição, singularmente característica do processo reformista do texto imperial, ao mesmo passo que se introduzia também um elemento novo de participação derivada da vontade dos entes da federação qualificados para a iniciativa do ato constituinte de reforma.

O poder de reforma constitucional estabelecido esbarrava contudo numa interdição perpétua à extinção da forma republicana de governo, uma rigidez intransponível desconhecida à Carta Imperial e aqui introduzida por um provável influxo do constitucionalismo francês no berço da Primeira República, donde provavelmente procedia o dispositivo, ali formulado com o intuito de conjurar o temor de uma recaída no regime monárquico; apreensões estas que excitavam o ânimo dos autores das leis constitucionais francesas instituí-

doras do sistema republicano. ⁽²¹⁾ Aliás, durante a ditadura de Floriano, o fantasma da restauração instigava o Poder ao transbordamento de medidas repressivas, a que não escapou sequer Rui Barbosa, basicamente o autor da Constituição e o cérebro que redigiu o primeiro ato constituinte da República, do ponto de vista material, a saber, o famoso Decreto nº 1, cujos artigos mudaram a face do regime e fizeram o Brasil perlustrar um outro caminho político com a criação de instituições diametralmente distintas.

Um dos primeiros revisionistas a manifestar-se antes mesmo da assinatura e promulgação da nova Carta foi o Deputado Constituinte de Goiás, Leopoldo de Bulhões, o qual asseverou:

“Por isso eu disse e repito: ela (a Constituição) não pode satisfazer a este País e sinto profundamente que antes de assina-la, me veja forçado a declarar a V. Exª que ela carece de revisão. A revisão será mais breve do que se suspeita, consagrando a liberdade bancária, a liberdade de navegação de costeagem, a incompatibilidade absoluta de cargos, a discriminação real e completa das rendas e, antes de tudo e sobretudo, a liberdade de legislação, isto é, o direito de cada Estado decretar as suas leis civis, comerciais e criminais, princípio este que foi, ontem, sumariamente executado nesta Casa”. ⁽²²⁾

A aspiração teórica do reformismo nas letras políticas de mais prestígio durante a Primeira República se encontra na obra de Silveira Martins denominada “Democracia Representativa”, em que ele se fez o grande precursor do voto proporcional, com base no quociente eleitoral, em substituição do voto majoritário, bem como noutro livro do mesmo autor intitulado “Do governo Presidencial”, onde ele se voltava para o aperfeiçoamento do sistema presidencialista de governo.

Outro teorista do reformismo constitucional cuja obra fez proselitismo menos nos círculos liberais do que naquelas esferas intelectuais e políticas, mais inclinadas a soluções nacionalistas de direito, foi indubitavelmente Alberto Torres, que escreveu “O Problema Nacional Brasileiro” e “A Organização Nacional”, este último trazendo por apêndice um projeto de Constituição, o qual outra coisa não significava senão um feixe das reformas indicadas pelo sociólogo, cuja influência se fez sentir com mais força e intensidade depois da Revolução de 30. Nomeadamente ponderável a ascendência intelectual daquele pensador, entre os militares. Sem horizontes ideológicos e, sem dúvida, já impressionados com a defecção de Prestes, que se recusou a fazer aquela Revolução, preferindo caminhar solitário pelas vias alternativas a fazer aquela Revolução, os militares da Revolução de 30, os agremiados do “Clube 3 de Outubro” se voltaram para a obra de Alberto Torres e Oliveira Viana, seu discípulo, ambos arautos da Reação.

Descendo a análise, da esfera teórica para o campo da ação política, verifica-se que o revisionismo esteve presente ao programa de combate do

Partido Federalista de Silveira Martins, em 1892, descambando no ano seguinte para a luta armada e parlamentarista contra Júlio de Castilhos, em âmbito estadual, e contra Floriano e sua ditadura, em plano nacional.

Durante a Presidência de Campos Sales, quando era Presidente de São Paulo o Conselheiro Rodrigues Alves, a quem o destino reservaria duas investiduras presidenciais no transcurso da Primeira República, a chamada primeira Dissidência Paulista lançou em 1901 um manifesto louvando a Carta Republicana, segundo ele, “um monumento de sabedoria legislativa”, mas ao mesmo passo reconhecendo a conveniência e a necessidade de reforma e aperfeiçoamento de algumas de suas disposições.

As alterações propostas pelos dissidentes paulistas abrangiam: a eleição do Presidente da República por todo o Congresso Nacional, a supressão do cargo de Vice-Presidente da República, alteração do período presidencial no caso de vaga do Presidente da República, o comparecimento dos ministros de Estado às Câmaras do Congresso, a diminuição do número de deputados e fixação do seu máximo para os Estados, aumento do período das sessões legislativas anuais, sem subsídio nas prorrogações, prorrogação das leis orçamentárias anuais, por ato do Poder Executivo, para evitar o conflito legal entre os dois Poderes — Legislativo e Executivo, a competência privada do Congresso Nacional para legislar sobre o processo civil, comercial e criminal da República, estabelecendo assim nas mãos da União a unidade do direito substantivo e adjetivo, a interpretação do art. 6º para fixar a especialização de competência dos três Poderes federais em matéria de intervenção da União nos Estados, a revogação do § 3º do art. 9º sobre tributação das importações de mercadorias estrangeiras pelos Estados, a competência exclusiva da União, para decretar taxas de selo de papel e dos correios, a revogação do art. 64, parágrafo único sobre vens da União, em razão do seu caráter de transitividade e finalmente a restrição a estrangeiros relativa a capacidade aquisitiva de imóveis no território nacional.

O Diretório do Partido Federalista do Rio Grande do Sul publicou também no Rio de Janeiro, em 3 de setembro de 1901, um documento revisionista da Constituição de 1891, ao transcurso portanto dos dez anos de sua promulgação. O Manifesto preconizava, entre outras, as seguintes mudanças: a eleição do Presidente da República pelo Congresso Nacional (sistema francês), a supressão do cargo de vice-presidente da República, o alargamento dos casos de intervenção federal nos Estados, o comparecimento dos ministros às sessões do Congresso, a reunião e deliberação dos ministros em Gabinete ou Conselho, com um presidente, sob a direção do Presidente da República, bem como a instituição da responsabilidade ministerial, reforma que equivaleria a introduzir no País a modalidade parlamentar de Governo da maneira mais atenuada possível, fixação do mandato presidencial em sete anos, e alteração quantitativa na composição da Câmara, que ficaria reduzida a 150 deputados aproximadamente.

Em 1910 a plataforma presidencial de Ruy Barbosa, candidato de oposição às correntes situacionistas, trouxe novamente à balha a necessidade de promover ampla reforma do sistema constitucional vigente com o advento da República.

Dos tópicos da proposta nascida da Campanha Civilista constavam a unidade do direito processual, porquanto “no Brasil, onde o direito substantivo é um só, força era ser um só o sistema do processo, e ter o organismo judiciário um caráter uno”, acrescentando o preclaro jurista que “entre nós os males da variedade na jurisprudência se vão tornando inoportáveis”. Reclamava também a definição dos princípios constitucionais da União cuja observância se impunha aos Estados-membros da Federação.

Era ainda matéria da reforma visualizada por Rui: a inserção na Constituição Federal das garantias das magistraturas estaduais, a regulação das condições mediante as quais os estados e municípios poderiam contrair empréstimos no exterior, a cessação dos efeitos do estado de sítio com o levantamento de sua vigência, a explicitação constitucional da distinção entre o estado de sítio e o estado de guerra, o primeiro importando tão-somente na substituição de certas e determinadas garantias constitucionais e o segundo, decretado unicamente em caso de guerra externa ou de guerra civil, substituindo a lei civil pela militar, a introdução do veto parcial na lei do orçamento, o fim das *caudas* orçamentárias, que consistiam em enxertar, nas leis anuais, disposições estranhas à matéria do orçamento, a extinção do cargo de vice-presidente da República com melhoria do sistema de substituição do presidente, a manutenção das imunidades parlamentares durante o transcurso do estado de sítio, aperfeiçoamento da aplicação do *habeas corpus* em salvaguarda da liberdade individual, ainda durante a vigência do estado de sítio, adoção da representação proporcional e sigilo absoluto do voto eleitoral, “como garantia essencial e capital de sua moralidade e independência, a autonomia do Distrito Federal, a competência do poder legislativo nacional para intervir nos Estados em questão de conflito econômico, a fim de tolher a guerra de impostos, tarifas, e represálias fiscais, que punha em jogo “a paz da União” ou promovia entre os entes federativos “desigualdades” arruinadoras e, finalmente, nas relações entre a Igreja e o Estado, o estabelecimento do ensino religioso facultativo, ensino cuja obrigatoriedade fora sempre defendida pelo clero.

Antes mesmo de deflagrada a Campanha Civilista, que trazia no seu bojo o pensamento e o compromisso da reforma constitucional, já a cruzada de revisão da Carta de 91 se empenhara em fundar, em 1904, conforme relata Afonso Arinos, um partido revisionista, de âmbito nacional, encabeçado por Lauro Sodré e que contava nas suas hostes personalidades de grande relevo na vida pública do País, quais, por exemplo, o Conselheiro piauiense Coelho Rodrigues, o cearense Belisário Távora, o paraibano Almeida Barreto, os pernambucanos Martins Junior e José Mariano, o sergipano João Barreto

e os gaúchos Pedro Moacyr e Alfredo Varela, este último insigne historiador do movimento farroupilha que fundou a República de Piratini no Rio Grande do Sul.

Mas o mesmo Arinos apontou a causa do malogro dessa iniciativa revisionista, em razão de estarem os membros do partido mais empenhados em fazer oposição ao Governo de Rodrigues Alves do que em ultimar e concretizar as reformas propostas.⁽²³⁾

A contra-reforma constitucional teve também seus vultos de destaque, aqueles que almejavam, na medida do possível a intangibilidade da lei maior. Dentre os vultos dessa corrente faz-se mister ressaltar sobretudo a figura de Rodrigues Alves, Presidente da República e o caudilho Borges de Medeiros, que enfeixava em suas mãos a liderança política do Rio Grande do Sul.

Ambos não trepidavam em condenar a reforma e ver nela um manancial de perigos à estabilidade republicana, em razão das crises que o País atravessava, sobretudo na época em que ainda ecoava o trucidamento de Pinheiro Machado, a personalidade política mais fanática na oposição às reformas constitucionais e por isso mesmo o alvo predileto de muitas críticas e antipatias da parte dos que propugnavam o saneamento da ordem constitucional.⁽²⁴⁾

A década de vinte principiou debaixo da ação política hegemônica de dois Presidentes: Epitácio e Bernardes, numa ocasião em que o debate transcendera da esfera jurídica para o campo estritamente político das agitações oposicionistas. Houve a esta altura a intervenção ostensiva do elemento militar, conforme patenteou em correta análise dos acontecimentos o publicista Afonso Arinos de Melo Franco.⁽²⁵⁾

A oposição já não pedia a reforma, pedia a revolução. Ao mesmo passo, os grandes círculos de opinião, desinteressando-se da revisão eficaz, se inclinavam para mudanças mais radicais.

O reformismo jurídico da Constituição se atrasou, pois, em relação ao fato político. Era tarde, portanto, quando se fez a revisão de 1926. A Constituição de 91 definhava: as realidades do País, tornando-se cada vez mais amargas, invalidaram por inteiro o Projeto reformista. Como ele veio ultimar-se, será o objeto de considerações subseqüentes.

10 — A revisão constitucional de 1926

O divórcio entre a Constituição de 1891 e a realidade política e social do Brasil, ou seja, genericamente, aquele contraste já estabelecido por Nabuco entre o País legal e o País real, onde reside a verdade conceitual e científica de uma constatação sociológica, se fizera de tal modo nítido e irrecusável,

que já não era possível atenuá-lo por uma reforma tantas vezes reprimida e procrastinada pelas resistências do poder.

Quando o governo federal das oligarquias elegeu o caminho da reforma legal e encetou seriamente a tarefa de levá-la a cabo, era demasiado tarde: do outro lado os revisionistas se haviam transformado em revolucionários; já não havia descontentes da Constituição, ansiosos por fazer-lhe acréscimo, ou modificações, mas descontentes do próprio regime, da perversão do sistema, da massa de vícios oligárquicos que afetavam todas as estruturas do poder e impetravam um imediato saneamento político contra a corrupção dos costumes e das práticas governativas eleitorais, em cujo âmago a representação se tornara o fantasma da soberania nacional.

Sem embargo de todo esse quadro adverso, a reforma, dirigida agora de cima para baixo, se operou ao longo de um processo que principiou em 1924 e se ultimou em 1926, ao término do Governo de Artur Bernardes.

A iniciativa política de reforma coube ao Catete, tanto que na primeira Mensagem presidencial de Bernardes ao Congresso em 1924 fora já matéria dominante a revisão constitucional, enumerando o Presidente os seguintes tópicos, em ordem sucessiva, muitos dos quais constavam, desde muito, dos manifestos reformistas precedentes, mas que não haviam ainda logrado concretizar-se numa proposta efetiva na esfera parlamentar: a eliminação da chamada cauda orçamentária, a proibição da reeleição dos Governadores, a obrigatoriedade de relatórios anuais dos Governadores ao Presidente da República dando-lhe ciência da situação vigente nos respectivos estados, a introdução do veto parcial, a criação de tribunais federais de segunda instância, as restrições à aplicação do *habeas corpus*, a proteção da economia nacional mediante a interdição dos *trusts*, a defesa do País contra os estrangeiros indesejáveis e a questão da propriedade e da exploração das minas e riquezas do subsolo, problema diante do qual Pandiá Calógeras e Arthur Bernardes assumiram precursoramente posições de manifesto teor nacionalista.

Ocupando-se da única reforma introduzida na lei fundamental da Primeira República, Afonso Arinos descreve os passos que conduziram à sua concretização. Em junho de 1924, debaixo da vigência do estado de sítio, tiveram início os trabalhos da revisão, com a reforma do Regimento da Câmara dos Deputados. ⁽²⁶⁾ No ano seguinte, a 3 de julho, o projeto, composto de 76 emendas teve entrada à Câmara, sendo posteriormente submetido a uma Comissão Especial de 21 membros, dos quais, segundo Arinos, os mais destacados vieram a ser o paulista Herculano de Freitas, ⁽²⁷⁾ o baiano João Mangabeira, o sergipano Gilberto Amado e o mineiro Viana de Castro, líder do Governo. ⁽²⁸⁾ Combatiam o projeto, com veemência, os deputados Adolfo Benjami, Plínio Caiado, Batista Luzardo, Venceslau Escobar, Leopoldo de Oliveira e Alberto de Moraes.

De acordo ainda com aquele constitucionalista, a penosa tramitação da reforma prosseguiu em setembro de 1925 com dois lances que de certo modo,

tendo em vista acelerar-lhe o curso, contribuíram todavia para enfraquecer o conteúdo revisionista do projeto: no dia 18, fez-se a retirada de 43 das 76 emendas apresentadas, e no dia 26 um novo corte se deu, com a retirada de mais 26 emendas, restando tão-somente sete que foram logo aprovadas, ainda em setembro em primeira discussão. ⁽²⁹⁾ Em outubro, relata Arinos, houve nova reforma do Regimento, e as sete emendas ficaram reduzidas a cinco substitutivos.

A 23 de outubro o projeto passara na Câmara, sendo enviado ao Senado, onde também ocorreu, no ano seguinte, reforma do regimento, para apressar-lhe a tramitação. O Governo enfrentou no Senado tanto quanto na Câmara tenaz resistência ao seu programa revisionista, encabeçada sobretudo por Barbosa Lima, Lauro Sodré, Sampaio Correia, Antônio Moniz e Moniz Sodré. Foram igualmente adversários da reforma, ainda segundo Afonso Arinos, os Senadores Epiácio Pessoa e Antonio Azeredo. ⁽³⁰⁾ No Senado as votações da reforma se encerraram a 25 de novembro de 1925, tendo havido duas modificações relativas ao capítulo sobre Declaração de Direitos.

Na Câmara, prossegue o eminente constitucionalista, logo após a abertura da sessão legislativa de 1926 iniciou-se o segundo turno das discussões e votações do projeto de revisão constitucional, cujo encerramento se deu ali a 8 de julho. ⁽³¹⁾ Da Câmara, o projeto tornou ao Senado, onde tramitou de 7 de agosto a 3 de setembro de 1926, data em que, aprovadas as emendas, se concluiu a primeira e única revisão da Carta Constitucional de 1891, revisão serôdia e inócua, pois o organismo da Velha República já se achava mortalmente agonizante. Dez anos mais cedo, e com outra origem, outro clima e outro conteúdo, ou votada sem a coação do estado de sítio, ela teria tido legitimidade bastante para conjurar a crise.

Vamos a seguir acompanhar as modificações oriundas das emendas de 1926. A primeira novidade é a introdução acrescida ao Preâmbulo exatamente para anunciar a reforma cumprida. Dizem nela os Presidentes e Secretários do Senado e da Câmara dos Deputados que a proposta de emendas aprovadas pelas Câmaras do Congresso Nacional nas sessões ordinárias de 1925 e 1926, e já publicada, se incorpora ao texto da Constituição, conservados os preâmbulos e as assinaturas dos constituintes de 1891.

Um dos artigos mais largamente atingidos pela revisão foi o art. 6º pertencente às hipóteses de intervenção do Governo Federal em negócios peculiares aos Estados.

Dantes a regra geral da não-intervenção somente admitia quatro exceções: a primeira, para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro; a segunda, para manter a forma republicana federativa; a terceira, para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos, e a quarta para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

O item segundo relativo à manutenção da forma republicana federativa foi substituído, alargado e enriquecido com a inserção dos princípios constitu-

cionais tornados agora explícitos e irretorquíveis. A nova redação fazia permissiva a intervenção do Governo federal para assegurar a integridade nacional e o respeito aos princípios constitucionais. Declinava a emenda aprovada doze princípios assim enunciados: a forma republicana, o regime representativo, o governo presidencial, a independência e harmonia de poderes, a temporariedade das funções e a responsabilidade dos funcionários, a autonomia dos municípios, a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição, a não-reeleição dos Presidentes e Governadores e, finalmente, a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder legislativo para decretá-la.

Com essa emenda resolvia-se um dos problemas mais cruciais e controversos da Primeira República: o da intervenção federal nos Estados, fonte de muitos abusos de parte da União, ou seja, da autoridade presidencial que se movia não raro desembaraçadamente dentro de uma esfera de arbítrio e de isenção de freios constitucionais, sobretudo por obra da indefinição, no texto da lei magna, dos princípios sobre os quais assentava o edifício constitucional em seus fundamentos.

O item terceiro do art. 6º, anterior à reforma, dispunha que o Governo Federal interviria “para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos”. Com a emenda revisora, o enunciado novo, sem perda da generalidade, qualificou de modo mais objetivo o caráter dessa intervenção, garantido o livre exercício de qualquer dos poderes estaduais, indicando a legitimidade da solicitação e tornando ainda possível essa intervenção, independente da solicitação dos legítimos representantes, para pôr termo à guerra civil, hipótese em que aqueles poderes, não obstante, seriam respeitados.

O item quarto trouxe um considerável acréscimo, configurando um novo caso de intervenção: o da reorganização das finanças do Estado, “cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstra pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos”.

A esse item fez-se um aditamento de três parágrafos estabelecendo a competência privativa de cada um dos Três Poderes da União para decretar a intervenção federal nos Estados.

Em se tratando de intervenção para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União, para decidir da legitimidade dos poderes em caso de duplicação e reorganizar as finanças do Estado insolvente, caberia privativamente ao Congresso Nacional decretá-la.

Da competência privativa do Presidente da República seria a intervenção nos Estados quando o Congresso a decretasse, quando o Supremo Tribunal a requisitasse, quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitasse e, independentemente de provocação, nos demais casos previstos.

A competência privativa do Supremo Tribunal Federal se cifrava em requisitar do Poder Executivo a intervenção nos Estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais.

No Capítulo pertinente às atribuições do Congresso (art. 36), a revisão constitucional de 1926 fez alguns acréscimos à competência privativa do Congresso Nacional.

Em matéria financeira caberia ao Congresso prorrogar o orçamento anterior quando até 15 de janeiro não estivesse o novo em vigor. Pelo parágrafo único daquele artigo, as leis de meios não poderiam conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, fixando-se ainda no próprio texto constitucional as respectivas exceções. Era, como se vê, o fim das malsinadas caudas orçamentárias, fonte de abusos e vícios de toda ordem. Também se vedava ao Congresso a concessão de créditos ilimitados.

Tocante ao capítulo das leis e resoluções, a inovação básica consistiu na introdução do veto parcial que, tanto quanto o veto total, deveria trazer os motivos que o fundamentavam.

O veto deveria recair sobre um projeto de lei que o Presidente da República, no todo ou em parte, considerasse inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais.

Com respeito à Justiça Federal, a reforma fortaleceu o Executivo na medida em que restringiu a concessão do *habeas corpus*. Com efeito, “despolitizando” esse recurso judicial, tão alargado por obra de uma doutrina brasileira de cunho originalíssimo, em que foi oráculo Rui Barbosa, uma das emendas enxertou no art. 59 da Constituição de 1891 o § 5º, do seguinte teor:

“Nenhum recurso judiciário é permitido, para a justiça federal, ou local, contra a intervenção nos Estados, a declaração do estado de sítio e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade, a perda de mandato aos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.”

O *habeas corpus* ficou assim unicamente adstrito ao seu sentido originário de instituto protetor da liberdade de locomoção, perdendo, conforme já vimos, a latitude que alcançara por aplicação jurisprudencial.

A revisão constitucional se ocupou também das relações entre a Igreja e o Estado para ressalvar que a representação diplomática do Brasil junto da Santa Sé não implicava violação do princípio que vedava subvenção oficial a culto ou igreja, bem como relação de dependência ou aliança com o Governo da União ou os dos Estados. Ainda na Declaração de direitos introduziu-se um dispositivo de caráter nacionalista, estabelecendo que as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não poderiam ser transferidas a estrangeiros. Finalmente, acrescentou-se ao artigo 72 da declaração de direitos o parágrafo 33 permitindo ao Poder Executivo expulsar do território nacional os súditos estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses da República.

NOTAS DE PÉ DE PÁGINA

- 1 — Afonso Arinos de Melo Franco, “Curso de Direito Constitucional Brasileiro”, Forense, Rio de Janeiro, 1960, pág. 119
- 2 — Arinos, ob. cit., pág. 123
- 3 — Afonso Arinos, ob. cit., pág. 125
- 4 — Aurelino Leal, “História Constitucional do Brasil”, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1915, págs. 205 e 206
- 5 — João Coelho Gomes Ribeiro, “A Gênese Histórica da Constituição Federal”, Rio de Janeiro, 1917, pág. 17
- 6 — Felisbello Freire, “História Constitucional da República do Estados Unidos do Brasil”, vol. II, pág. 273
- 7 — Felisbello Freire, ob. cit., pág. 332
- 8 — Paulo Rangel Pestana, artigo no *Estado de S. Paulo*, transcrito por Gomes Ribeiro in “Gênese Histórica da Constituição Federal”, Rio de Janeiro, 1917, pág. 23
- 9 — Afonso Arinos, “Curso de Direito Constitucional Brasileiro”, vol. I, Forense, Rio, 1960, págs. 128-129
- 10 — Aurelino Leal, ob. cit., pág. 207
- 11 — Aurelino Leal, ob. cit., pág. 209
- 12 — Aurelino Leal, ob. cit., págs. 209 a 215
- 13 — Aurelino Leal, ob. cit., pág. 223
- 14 — João Coelho Gomes Ribeiro, “A Gênese Histórica da Constituição Federal”, Rio de Janeiro, 1917, pág. 18
- 15 — Afonso Arinos de Melo Franco, ob. cit., pág. 130
- 16 — Anais da Constituinte, vol III, pág. 287
- 17 — Anais da Constituinte, vol III, pág. 303
- 18 — Anais da Constituinte vol. I, *app*, pág. 26
- 19 — Aurelino Leal, ob. cit., pág. 236 e 238
- 20 — Quando se promulgou a Constituição de 1891, o grito revisionista logo ecoou, voltado, de imediato, para o problema da discriminação de rendas, cujas seqüelas se manifestavam ao redor de uma suposta insuficiência dos recursos atribuídos aos Estados na manutenção do pacto federativo. Dessa primeira impressão, e do que efetivamente veio a acontecer — aliás em sentido oposto — nos faz um relato preciso o jurista Castro Nunes, em sua excelente monografia, “A jornada revisionista”, obra premiada com medalha de ouro pelo Instituto dos Advogados Brasileiros, e publicada no Rio de Janeiro em 1924. Escreveu ele a esse respeito:

“A idéia da revisão constitucional nasceu, como já tivemos ocasião de notar, da idéia de alterar a divisão das rendas entre a União e os Estados. Lançou-a o então Deputado por Goiás, Sr. Leopoldo Bulhões, ainda da tribuna da Constituinte republicana, que acabara de votar a Constituição. No mesmo dia em que esta apareceu nas colunas do órgão oficial, veio publicado o discurso revisionista daquele eminente congressista.

É curioso, entretanto, assinalar que o ponto de vista de então era no sentido de uma nova discriminação em *benefício dos Estados*. Hoje, porém, decorridos trinta anos de experiência, ninguém mais reclama a revisão senão para melhor atender aos interesses financeiros da União.

O próprio Sr. Bulhões, depois que passou duas vezes pela Pasta da Fazenda, deu novo rumo às suas idéias, sem renunciar, todavia, ao seu propósito revisionista. Entrevistado por um jornalista, em setembro de 1920, sobre um projeto de emissão em andamento no Congresso, assim se pronunciou, com a sua irrecusável autoridade, o ilustre financista: "Estes projetos, sempre apresentados como soluções do nosso problema monetário, com caráter definitivo, nada mais são do que expedientes para atender à situação cada vez mais aflitiva de nossas finanças. Estão a revelar flagrantemente a impossibilidade de se manter a discriminação de rendas estabelecidas nos arts. 7º, 9º e 12 da Constituição federal que, dividindo o campo tributário entre a União e os Estados, prejudicou aquela na partilha em benefício destes. É uma das originalidades do nosso pacto fundamental, que muito tem prejudicado a ação do Governo Federal e abalado o crédito da Nação, reclamando urgentemente uma revisão. Em todas as Constituições Federativas à União se atribui ampla faculdade de criar impostos: ao passo que em nosso pacto se dá privativamente às unidades federadas competências para taxar a exportação, a propriedade rústica e urbana, as indústrias e as profissões e ainda o direito não exclusivo de explorar outras fontes de renda compreendidas no art. 12.

A experiência de trinta anos nos mostra que é impossível à União custear os seus serviços com recursos provenientes da importação e do consumo. Estorcendo-se no leito de Procusto a que a condena o art. 7º da Constituição, vê-se forçada a viver no regime dos *funding loans* e das emissões, comprometendo assim, dia a dia, o crédito do País. Urge que a revisão constitucional solucione a crise em que vive permanentemente o Governo Federal". (Castro Nunes, "Jornada Revisionista", Rio de Janeiro, 1924, pág 86/87).

O mesmo Castro Nunes, ocupando-se dos programas revisionistas, fez menção dos três mais importantes: o de Silveira Martins, pelo partido federalista rio-grandense; o de Assis Brasil, pelo partido republicano e o de Rui Barbosa, pelo "partido civilista". Traçando a orientação básica, que presidia à campanha dessas três correntes, Castro Nunes escreveu:

"Cronologicamente, cabe a prioridade ao programa de Silveira Martins, que data de 1892, constituindo desde então o breviário político do partido federalista rio-grandense, um de cujos expoentes foi Pedro Moacyr, que remodelou em 1917 o programa inicial, desenvolvido recentemente, por ocasião da última campanha presidencial, no manifesto com que o partido aderiu à candidatura Arthur Bernardes.

É um núcleo pujante de batalhadores, porém escasso, sem reflexos sensíveis na opinião nacional. A idéia fundamental que os reúne é o sistema parlamentarista, como se verá em linhas adiante.

Nascido também no Rio Grande do Sul, do Congresso de Santa Maria, em 20 de setembro de 1908, é o partido republicano democrático, com um programa revisionista que o seu eminente autor justificou amplamente no discurso, que corre impresso sob o título "Ditadura, Parlamentarismo, Democracia". É presidencialista abrangendo outras sugestões de que se dará notícia a seguir.

O mais recente é o de Rui Barbosa, lançado e desenvolvido em 1910 e 1913, como bandeira de combate nas duas campanhas presidenciais em que esteve empenhado como candidato do partido civilista."

Depois de dizer que de todos o de Rui era "o menos radical, o que mais se atem a retoques", Castro Nunes adiante assinalou, com relação aos outros já mencionados:

"O programa republicano federalista, não obstante o seu rótulo, é o que fere mais fundo a federação. O exercício da faculdade interventora da União vai ao ponto de dispensar, em qualquer hipótese, a requisição do governo local, é ato espontâneo do Governo

Federal, por via dos seus três órgãos, conforme o caso, "sempre que houver grave perturbação da ordem pública". É dos três o único parlamentarista. O democrático do Sr. Assis, e o civilista do Sr. Rui, preferem o sistema presidencial. O ponto de contacto com este último: a unidade da magistratura e do processo; e com aquele: a eleição do Presidente da República pelo Congresso. Princípio comum a todos os três: a proibição de contraírem os Estados e Municípios empréstimos no estrangeiro (Castro Nunes, ob. cit., págs. 16, 17 e 18).

21 — Esses obstáculos introduzidos pela técnica revisional no constitucionalismo brasileiro da Primeira República e reproduzidos nas Cartas subseqüentes, perpetuando a imobilidade material de determinados dispositivos (forma republicana de governo e organização federativa do País) foram duramente criticados por um dos membros da Comissão Constitucional da Assembléia Nacional Constituinte de 1933, o jurista J. Pereira Lira, nos seguintes termos:

"É um óbice, e não me parece que uma Constituinte possa criar freios às Constituintes que hão de vir.

Não me parece que uma nação que organiza o seu Poder Constituinte possa, em determinado momento, criar um círculo de ferro a fim de que não mais lhe seja possível manifestar-se em tempo algum, sobre determinada matéria. Assim, emparedamos as gerações que hão de vir, e faremos pesar sobre a posteridade o império da nossa vontade absoluta" (José Pereira Lira, "A Constituição de 1934 — O art. 178", Fascículo II, Imprensa Nacional, 1935 pág. 26).

22 — Proferiu Bulhões essas palavras na 60ª sessão da Constituinte, aliás a última deste colégio soberano, celebrada a 24 de fevereiro de 1891. Queixara-se o representante goiano do mau tratamento que tivera da parte da Mesa uma emenda por ele apresentada, com a assinatura da maioria dos membros da Comissão Especial e vários outros congressistas, em favor da introdução no texto constitucional do princípio da diversidade de legislação. A rejeição desse princípio significava — disse Bulhões — que "essa Constituição não corresponderia às aspirações do país (apoiados) e não poderia traduzir em realidade o regime federativo (apoiados)". Fazendo descer já sobre o plenário na data de promulgação da Carta o sopro reformista, a par do inconformismo com a hegemonia do Poder Central sobre os entes da Federação, o constituinte radicalizou nestes termos a sua descrença no pacto da nova comunhão política:

"A União está armada de todos os Poderes para sofismar completamente as prerrogativas dos Estados. Não nos iludamos." Com fervor passional, desfraldou logo duas bandeiras para a revisão já impetrada antes que a Constituição saísse do laboratório supremo: a discriminação de rendas e a autonomia legislativa dos Estados, asseverando: "Não podemos dizer que a Constituição tenha resolvido no seu todo o problema da Federação. Este continua de pé, impondo a necessidade da discriminação de rendas e da autonomia legislativa dos Estados" (Constituinte, Anais do Congresso Nacional, Vol III, Imprensa Nacional, 1891 — pág. 286).

23 — Afonso Arinos, ob. cit., pág. 149

24 — A Primeira República, ou seja, a chamada Pátria Velha foi fechada e infensa à aplicação da técnica revisional da Constituição. Fez da rigidez e intangibilidade do texto quase um dogma político-partidário, de campanha, de resistência republicana, levantando um dique passivo à onda reformista que se espraiava nos meios oposicionistas à oligarquia do poder. Traçando na tribuna Constituinte de 1934 um perfil sumário desse período constitucional de nossa história, disse um membro da Comissão Constitucional:

"No regime de 1891, era totalmente impossível tornar realidade um movimento de rejuvenescimento da Carta Republicana... Havia uma mentalidade hostil à revisão constitucional, de vez que a ela eram contrários os que se apossavam do Governo.

Silveira Martins, já em 1892, e Assis Brasil, em 1896, sustentavam a necessidade de consertar a Constituição Republicana, mas nem o povo estava habilitado a compreender

dê-los, nem a verdura dos anos do regime autorizava essa orto plástica num Código Político, a bem dizer na fase de experiências.

Pode-se mesmo dizer que o revisionismo nasceu no dia em que foi assinada a Constituição de 1891, com o discurso de Leopoldo Bulhões sobre as cláusulas financeiras.

Mas nem a Dissidência Paulista, nem a Campanha Civilista, nem os demais esforços políticos, de intelectuais ou da parte esclarecida do povo — logrou vencer aquilo que Rui Barbosa chamou de “resistência desvairada” ameaçando o Brasil com a “revolução” não mais ‘política’, mas “social”, levando a rumos desconhecidos (Castro Nunes).

Os Governantes sempre se opuseram à caudal que descia, desde Campos Sales e Rodrigues Alves a Hermes, até que na presidência Bernardes a Carta foi tocada, mas sob color nitidamente reacionário.

Não se pode considerar a reforma constitucional de 1926 produto da vontade dos brasileiros e, igualmente, a tradução das diretrizes da opinião pública.

Ela foi a resultante da vontade de um homem que se atribuiu um papel messiânico.

Tal qual como a Constituição do Império, que se fossilizou e foi arredada pelo advento do novo regime, a Constituição de 1891, idealmente uma obra-prima, mas ótimo anteparo para o despotismo — fechada aos influxos do revisionismo liberal, mercê da sua rígida e quiçá inatingível técnica revisional — teria, como foi, de ser afastada a coronhadas de fuzil, pela Nação em armas”. (José Pereira Lira, “A Constituição de 1934 — o art. 178”, Fascículo II, Imprensa Nacional, 1935, pág. 54.)

25 — Afonso Arinos, ob. cit., pág. 155

26 — Afonso Arinos, ob. cit., pág. 58

27 — Membro da Comissão especial dos 21 que se formou na Câmara dos Deputados, incumbida de apreciar as emendas oferecidas ao projeto de reforma constitucional, oriundo do Governo, Herculano de Freitas, também professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, de São Paulo, relatou um Parecer favorável à Emenda, onde dizia não ser de estranhar “que, depois de 34 anos de prática constitucional, o Congresso queira exercer as atribuições que lhe são conferidas, propondo modificações e acréscimos ao texto vigente, para atender à sua melhor eficácia, restabelecendo o espírito viciado por má aplicação, ou para cercear competências que se tornaram abusivas ou, ainda, para regular faculdades e garantias cujo uso absoluto é incompatível com o conceito do Estado contemporâneo (Herculano de Freitas, edição feita no ano do centenário do nascimento do Autor, São Paulo, 1965, pág. 428).

Noutro lugar de seu Parecer, o constitucionalista forcejou por demonstrar a legitimidade da reforma, ainda nas condições adversas em que transcorria, com o País debaixo do estado de sítio: “O fato de estarem suspensas as garantias constitucionais pelo estado de sítio em nada pode afetar a regularidade da reforma. As medidas praticadas sob o sítio não atingem o poder que elabora a reforma, nem as garantias dos membros dele.

Iniciada em um ano, para só ser consumada no outro; passando por três discussões para cada Casa do Congresso, com a necessidade de dois terços de votos para a sua aprovação; discutida no parlamento, na imprensa, nas sociedades jurídicas, em todo o Brasil, desde 1924, com a maior amplitude, com a mais segura liberação de manifestação do pensamento — a reforma não pode ser suspeita de extorquida à vontade nacional, e sim por ela voluntária e conscientemente consagrada.

É certo que a iniciativa das presentes emendas à Constituição da República emana de combinação política entre os elementos dirigentes da vida pública brasileira, na União e nos Estados.

Que medidas políticas, porém, não se originam dessas forças organizadas?” (Herculano de Freitas, ob. cit., págs. 429-430.)

Com o mesmo empenho, ele se houve na exposição de motivos que fazia indeclinável e urgente para o País a reforma em curso:

“Nem o Congresso Nacional, nem os Presidentes da República, nem os Juizes, nem a União, nem os Estados têm vivido dentro da estrita observância da nossa lei fundamental. Ora o Congresso alarga suas atribuições, invadindo estranhas esferas: ora paralisa a sua atividade própria, concedendo autorização e delegando funções. Ora o Poder Executivo legisla a pretexto de regulamentar a sua autoridade, consoante o temperamento do cidadão que exerce a presidência. Ora os juizes se arrogam funções legislativas, pretendendo, em regimentos, legislar sobre o processo, senão sobre direito substantivo; ora chamam a si atribuições especificamente políticas, visando reconhecer, e reconhecendo de fato, mandatos políticos de assembléias e governos estaduais; ora desvirtuam, arbitrariamente, os recursos judiciários que a técnica e a lei estabeleceram, a fim de aplicar, exclusivamente por sua vontade despótica, o que lhe apraz. Ora, a União, fugindo à responsabilidade de seus atos, intervém efetivamente nos negócios peculiares aos Estados; ora permanece inerte, quando a gravidade das lutas reclamam o pronto, o enérgico remédio nacional. Ora os Estados se eriçam em suscetibilidades injustificáveis diante de legítimos atos da União no território deles, que é o mesmo território nacional; ora, por circunstâncias ou conchavos políticos, solicitam a atividade ilegítima daquela, em prol de pequenos interesses, para a solução de pequenos problemas.

A compreensão errônea de uma impossível independência de poderes, inexistente na prática constitucional de todos os Estados, gerando em cada o desejo de faculdades ilimitadas, propicia a situação em que nos encontramos, depois de 34 anos de vigência constitucional, não ter ainda o Brasil bem apurada a segurança das competências, quer entre os Poderes federais, quer nas relações entre a União e os Estados” (Herculano de Freitas, ob. cit., págs. 427 e 428).

28—Afonso Arinos, ob. cit., pág.

29—Afonso Arinos, ob. cit., pág. 160

30—Afonso Arinos, ob. cit., pág. 162

31—Afonso Arinos, ob. cit., pág. 163