

3

A Organização Constitucional da República

3.1. O Governo Provisório e o Processo Constituinte

O republicanismo que se desenvolveu ao longo do Império não tinha um perfil homogêneo, nem ao menos definido. Vários atores sociais lutaram contra o regime imperial por não menos variadas razões e encontraram abrigo no movimento republicano, onde melhor desempenhariam (ao menos com maior visibilidade) suas manifestações de oposição. Isso nada obstante, a monarquia foi derrubada e deveria ser substituída por esta República indefinida, imprecisa e heterogênea. Assim, revela-se imprescindível verificar, dentro deste quadro complexo, a quem coube a tarefa de elaborar a Constituição, bem como a forma como se deu o processo constituinte, a fim de avaliar a fidelidade da tradução deste republicanismo para o campo jurídico, ou, por outra, se e como ocorreu o processo que deveria conferir unidade à pluralidade que caracterizava o republicanismo naquele momento.

Desse modo, vale lembrar que a derrubada do regime monárquico, mal ou bem, foi executada por um grupo de militares, cabendo a estes definir quais seriam os próximos passos deste processo de mudança de regime, assim como aqueles que estariam nele envolvidos. Com efeito, se o processo que culminou com a queda da monarquia não representou um movimento popular, também não o deveria ser (ao menos não necessariamente) a condução do processo de mudança do regime. Assim, fosse por um rito democrático, fosse por qualquer outro meio, certo é que os fautores da derrubada da monarquia, avocando a si a legitimidade decorrente desta condição, teriam participação decisiva neste processo.

Nesse sentido, cumpre observar que as primeiras medidas adotadas por este grupo revolucionário denotam certa preocupação com a juridicidade do novo regime político. Assim, no mesmo dia em que foi derrubada a monarquia, foi também aprovado o Decreto n.º 01, que estabelecia como “*forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa*” (art. 1.º), dispondo especialmente

sobre as ex-províncias, que passariam a partir de então a integrar os Estados Unidos do Brasil (art. 2.º), o que, de certo modo, já profetizava a influência exercida pelo direito constitucional norte-americano na elaboração do texto constitucional republicano brasileiro. Portanto, o referido decreto, da lavra de RUI BARBOSA¹, deixava assente no plano jurídico tanto a República, há pouco proclamada, como a Federação, há tempos exigida, estabelecendo as normas que deveriam reger, ainda que provisoriamente, os Estados-membros, outrora meras províncias do Império². Estabelecia, assim, que cada um desses Estados “no exercício de sua legítima soberania” aprovaria oportunamente a sua própria Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos

¹ BONAVIDES, PAULO, e ANDRADE, PAES, *Op. Cit.*, p. 211.

² Vale transcrever o texto do decreto inaugural do ordenamento jurídico republicano, *in verbis*: “Decreto n.º 1, de 15.11.1889: O GOVERNO PROVISÓRIO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DECRETA:

Art 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.

Art 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus Governos locais.

Art 4º - Enquanto, pelos meios regulares, não se proceder à eleição do Congresso Constituinte do Brasil e bem assim à eleição das Legislaturas de cada um dos Estados, será regida a Nação brasileira pelo Governo Provisório da República; e os novos Estados pelos Governos que hajam proclamado ou, na falta destes, por Governadores delegados do Governo Provisório.

Art 5º - Os Governos dos Estados federados adotarão com urgência todas as providências necessárias para a manutenção da ordem e da segurança pública, defesa e garantia da liberdade e dos direitos dos cidadãos quer nacionais quer estrangeiros.

Art 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde falem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

Art 7º - Sendo a República Federativa brasileira a forma de governo proclamada, o Governo Provisório não reconhece nem reconhecerá nenhum Governo local contrário à forma republicana, aguardando, como lhe cumpre, o pronunciamento definitivo do voto da Nação, livremente expressado pelo sufrágio popular.

Art 8º - A força pública regular, representada pelas três armas do Exército e pela Armada nacional, de que existam guarnições ou contingentes nas diversas Províncias, continuará subordinada e exclusivamente dependente de Governo Provisório da República, podendo os Governos locais, pelos meios ao seu alcance, decretar a organização de uma guarda cívica destinada ao policiamento do território de cada um dos novos Estados.

Art 9º - Ficam igualmente subordinadas ao Governo Provisório da República todas as repartições civis e militares até aqui subordinadas ao Governo central da Nação brasileira.

Art 10 - O território do Município Neutro fica provisoriamente sob a administração imediata do Governo Provisório da República e a Cidade do Rio de Janeiro constituída, também, provisoriamente, sede do Poder federal.

Art 11 - Ficam encarregados da execução deste Decreto, na parte que a cada um pertença, os Secretários de Estado das diversas repartições ou Ministérios do atual Governo Provisório.

Marechal Manuel Deodoro da Fonseca (Chefe do Governo Provisório), S. Lôbo, Rui Barbosa, Q. Bocaiúva, Benjamin Constant, Wandenkolk Correia. Diário Oficial da República Federativa Brasileira, 16-11-1889 - Ano XVIII - Nº 315.”

locais (art. 3.º), não sendo reconhecido nenhum governo local contrário à forma republicana estabelecida (art. 7.º). Ainda, o aludido decreto determinava que, enquanto não se procedesse pelos meios regulares 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 (art. 4.º), liderado pelo Marechal DEODORO DA FONSECA, e composto ainda por ARISTIDES LOBO (Ministério do Interior), RUI BARBOSA (Ministério da Fazenda), BENJAMIN CONSTANT (Ministério da Guerra e Ministério de Instrução Pública, Correios e Telégrafos), EDUARDO WANDENKOLK (Ministério da Marinha), CAMPOS SALES (Ministério da Justiça) e QUINTINO BOCAIÚVA (Ministério da Agricultura e Ministério das Relações Exteriores).

Ato contínuo, o Governo Provisório, assim reconhecido pelo referido Decreto n.º 01, de 15.11.1889, passou a tratar com maior proximidade dos governos estaduais, a fim de assegurar a unidade do governo na Federação recém-criada, através do Decreto n.º 07, de 20.11.1889, o qual dissolvia e extinguiu as assembleias provinciais ao mesmo passo em que fixava os poderes dos governadores, competentes para exercerem também em caráter provisório funções executivas e legislativas. Entretanto, como anotam PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE:

“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. 3.º, onde o Governo Provisório fez prevalecer o princípio de sua supremacia em nome da União, sem quebrantar todavia o caráter federativo do sistema.”³

Ainda segundo este decreto, os Estados se tornavam autônomos em matérias tais como tributação, desapropriação e instrução pública, embora não alcançassem esse mesmo grau de autonomia em relação ao estabelecimento da força pública estadual, que se organizaria de acordo com o Governo Federal.

O Governo Provisório aprovou também o Decreto n.º 10, de 23.11.1889, limitando a esfera de atribuições dos governos estaduais, atribuindo ao Poder Central a competência para o preenchimento de lugares-chaves da administração estadual, desde a nomeação de Governadores provisórios até a dos comandantes de armas.

Além destas medidas relativas à federação, vale ainda ressaltar os decretos n.º 06 e 119-A, expedidos, respectivamente, em 19.11.1889 e 07.01.1890, o primeiro instituindo o sufrágio universal e o segundo determinando a separação entre Igreja e Estado.

Este conjunto de atos normativos editados pelo Governo produziu uma espécie de ordenamento jurídico provisório a fim de reger a transição constitucional do País, ou, como prefere PAULO BONAVIDES, “*uma Constituição de bolso, emergencial, para reger o País, evitar o caos e decretar as bases fundamentais da organização política imediatamente estabelecida*”. No entanto, ainda que fosse uma “*Constituição de bolso*”, destinada apenas a preencher o vácuo constitucional que o País atravessaria, importa frisar que estas normas estavam em pleno vigor, em contato direto com a realidade, e que, portanto, certamente exerceriam forte influência sobre os trabalhos constituintes que se seguiriam.

O Governo Provisório deu início à organização dos trabalhos constituintes a partir da edição do Decreto n.º 29, em 03.12.1889, menos de um mês após a proclamação da República. Este decreto, cuja data de publicação rendeu homenagens ao Manifesto Republicano e ao lançamento do jornal *A República* (03.12.1870), instituiu uma Comissão incumbida da elaboração de um Anteprojeto de Constituição, que deveria ser remetido à Assembléia Constituinte, ainda a ser convocada. A Comissão dos Cinco, como ficou conhecida, era presidida por JOAQUIM SALDANHA MARINHO, e composta ainda por AMÉRICO BRASILIENSE (Vice-Presidente), ANTONIO LUIZ DOS SANTOS WERNECK, FRANCISCO RANGEL PESTANA e JOSÉ ANTONIO PEREIRA DE MAGALHÃES CASTRO, todos juristas e antigos membros do Partido Liberal, que, a partir da década de 1870, aderiram às idéias republicanas, alguns, inclusive, como subscritores do Manifesto Republicano. A composição relativamente homogênea desta Comissão bem demonstra o desenho constitucional esperado pelo Governo Provisório, eis que o projeto deveria “*servir de base aos debates e, do mesmo passo, por inferência implícita, condensar o pensamento constituinte prévio do Governo*”⁴. Cabe ainda observar que o Governo Provisório, dias após haver constituído a Comissão dos Cinco, editou o

³ *Op. Cit.*, p. 212.

⁴ BONAVIDES, PAULO, e ANDRADE, PAES, *op. cit.*, p. 213.

Decreto n.º 78-B, de 21.12.1889, designando o dia 15.09.1890 para a eleição geral da Assembléia Constituinte e o início de seus trabalhos para 15.11.1890, de modo que, entre a data do início dos trabalhos da Comissão e a dos trabalhos constituintes, se passaria um prazo de quase um ano. Houvesse ou não motivo⁵ a justificar tamanho espaço de tempo, deve-se observar que este "generoso" interregno engrandece significativamente a importância do trabalho prévio desenvolvido pela Comissão, sobretudo considerando-se as previsíveis pressões que, com o tempo, far-se-iam presentes pelo retorno do País à legalidade através da aprovação de uma Constituição, o que já se podia verificar nas considerações feitas pelo Marechal DEODORO DA FONSECA ao lavrar o Decreto n.º 78-B: não tinha outro interesse senão limitar a sua responsabilidade na ordem do tempo, fazendo mais próxima a organização definitiva dos Estados Unidos do Brasil.

A Comissão instalou-se em janeiro de 1890 e estabeleceu que, numa primeira fase, cada membro desse pequeno colegiado poderia apresentar individualmente o seu Projeto, como um esboço prévio de idéias e sugestões (exceção do presidente), do que resultaram três projetos, eis que os srs. SANTOS WERNECK e RANGEL PESTANA apresentaram um projeto conjunto. Vale trazer à colação a análise dos três projetos publicada no jornal Estado de S. Paulo de 24.02.1915:

“O projeto A. Brasiliense constituía as antigas províncias em Estados, com seus atuais limites. Admitia a intervenção da União nos Estados, em caso de perturbação interna, quando “requisitada pelas autoridades legalmente constituídas”. O Poder Legislativo competia a duas Câmaras: o Senado, com quatro senadores por Estado, eleitos por seis anos pelas legislaturas estaduais; a Câmara dos representantes, com mandato por quatro anos e eleita por sufrágio direto. O Presidente da Republica, cujo período duraria quatro anos, seria escolhido por eleição indireta, com eleitores especiais. Os ministros compareceriam às câmaras. O Judiciário teria á sua frente uma “Corte Suprema de Justiça”, composta de juizes eleitos pelas legislaturas estaduais, dando cada Estado um juiz.

O projeto Werneck-Pestana compunha a federação de Estados, distrito federal, províncias e territórios. No caso de perturbação interna, a intervenção se daria a pedido do “governo de Estado”. Discriminando as rendas publicas, entregava o imposto de exportação aos Estados e o de importação á União. Autorizava os

⁵ Conforme apontam PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE, ao lavrar o Decreto n.º 78-B, Deodoro frisou, em suas considerações, “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 á convocação deste e a preparação do projeto de Constituição”. (Op. Cit., p. 213)

Estados a organizarem milícias, podendo a União mobilizá-las. Pelo artigo 47, abolia o recrutamento militar forçado e estabelecia o sorteio, em falta de voluntários, o que veio a figurar na Constituição definitiva. Determinava o arbitramento obrigatório para as questões internacionais (art. III). O Legislativo compreendia uma câmara dos Deputados eleita por três anos, e um Senado, com três senadores por Estado, eleitos diretamente pelo eleitorado, durando o mandato nove anos. Quanto ao Executivo, o presidente, eleito por um eleitorado especial, exerceria o cargo durante sete anos, não podendo ser reeleito em tempo algum. O regime é nitidamente presidencial: os secretários ou ministros não compareceriam ao Congresso, entendendo-se com este por escrito. A' cabeça do Judiciário, um "Supremo Tribunal de Justiça", cujos membros seriam eleitos pelo Senado, sem nenhuma intervenção do Presidente da Republica.

*O projeto Magalhães Castro dividia o território nacional em Estados e territórios. Exerceriam o Poder Legislativo a câmara dos Deputados, eleita por três anos, e o Senado, com senadores eleitos pelas legislaturas dos Estados e por seis anos. O Presidente e o Vice-Presidente da Republica, eleitos pelas municipalidades, receberiam o mandato por cinco anos, podendo obter reeleição passados dois períodos. Um "Supremo Tribunal de Justiça" teria os seus juizes eleitos pelo Congresso e escolheria o procurador geral, que poderia denunciar o Presidente da Republica."*⁶

A Comissão analisou os três projetos e foi aprovando e rejeitando dispositivos até chegar a um projeto definitivo, que a Comissão assinou e subscreveu unanimemente sem discrepâncias. Neste projeto, conforme prossegue a análise acima:

*"as antigas províncias passaram a ser consideradas Estados; não se falava em territórios, porque o Dr. Magalhães Castro cedeu a empenhos do governo provisório e abandonou sua primitiva opinião. Na distribuição das rendas prevaleceu o projeto Werneck-Pestana; mas entendeu-se dever suprimir os impostos de exportação, a datar de 1897. A câmara dos Deputados teve a legislatura fixada em três anos; o Senado, eleito por sufrágio direto dos eleitores, prolongando-se o período por nove anos, como sugeriram Werneck e Pestana. O mandato do Presidente da República reduziu-se a cinco anos, de conformidade com a lembrança de Magalhães Castro; mas preferiu-se a eleição por eleitorado especial, a exemplo dos Estados Unidos e da Argentina. Os secretários de Estado não podiam comparecer às sessões do Congresso; só iriam às comissões prestar esclarecimentos. Enfim, no Judiciário, determinava-se que o Supremo Tribunal de Justiça se compusesse de quinze juizes, nomeados pelo Senado, sem interferência do Poder Executivo: é o judicioso processo da Constituição suíça."*⁷

Este projeto foi entregue ao Marechal DEODORO DA FONSECA em 30.05.1890, que o encaminhou aos seus ministros, a fim de que, sob a liderança de RUI BARBOSA, procedessem a uma revisão do projeto de Constituição, antes de

⁶ *apud*. ROURE, AGENOR DE, "A Constituinte Republicana", vol. 1.

⁷ *Idem*.

sua publicação através de decreto *ad referendum* da Assembléia Constituinte. A revisão, efetivamente feita por RUI BARBOSA, não se limitou a aspectos formais, adentrando em questões de conteúdo. Assim, em que pese o debate em torno da assertiva de que teria sido o verdadeiro autor do PGP e, por fim, da própria Constituição aprovada, fato é que RUI BARBOSA trouxe, a partir de sua revisão, pontos bastante significativos para a organização constitucional do País. Nesse sentido, aponta PEDRO CALMON as disposições aprovadas no texto constitucional, que resultaram do trabalho de revisão de RUI BARBOSA, sob o título “*O que é de Rui*”:

“[1] Ao art. 1.º deu Rui Barbosa a forma, que prevaleceu, declarando constituir-se “a República Federativa” “por união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias”. (...) [2] O projeto da comissão mandava anexar ao Estado do Rio ou apartar em novo Estado o Distrito Federal, na hipótese da mudança da Capital. Haveria – se concedida a anexação – o enriquecimento de um dos Estados da federação em detrimento – teórico – do equilíbrio que lhe é inerente, pela conservação equânime de seus valores próprios. Não quis a República alterar a distribuição das províncias. Fugiu a incompatibilizar-se com as prevenções regionais, modificando a estruturação do país nos seus limites interestaduais. (...) Com o Ato Adicional, de 1834, a questão tinha sido maciamente resolvida. A corte – ficando a província do Rio de Janeiro com a sua capital própria, Niterói, então elevada a cidade – a corte recebera o título de município neutro, que automaticamente se mudou em Distrito Federal. Destituído desta qualidade pela remoção do governo central, então é justo que se converta em Estado como os demais. Este o parecer de Rui, vencedor no texto constitucional – que lhe aditou a promessa de estabelecer-se a futura capital no planalto goiano, equidistante e remoto... (...); [3] O art. 6.º - o famoso artigo da intervenção federal – ganhou a sua expressão razoável graças às emendas, aparentemente superficiais, de fato profundas, com que o eminente revisor lhe melhorou a doutrina. Dar-se-ia a intervenção nos Estados para garantir a forma republicana “federativa”. Seria concedida à requisição, não do governo respectivo (como propôs a comissão), porém dos poderes locais, o que ampliava a autoridade, para requerê-la, ao legislativo e ao judiciário, sem exclusão do executivo estadual, de modo a não ser uma arma de uso privativo deste, que a invocaria ao seu talante. Nem se faria apenas para garantir a execução e cumprimento das sentenças federais, porque tinha a mesma oportunidade no caso de desrespeito às “leis do Congresso”. Noutras palavras, serviria de instrumento ágil e capaz para assegurar no país o império da constituição, impedindo que a desconhecêssem, ou vilipendiassem, nos Estados em desordem, forças, poderes ou influências locais divorciados da legalidade. (...); [4] De iniciativa de Rui foi o artigo que vedava os impostos de trânsito ou passagem de produtos dum para outro Estado, abolidas com isto as barreiras internas, em que se seccionaria, desarticulando-a, a economia do país. Proibia (art. 11, n.º 2) a subvenção, e também qualquer obstáculo ao exercício de cultos religiosos. E não permitia a decretação de leis retroativas.; [5] No capítulo do Poder Legislativo, insistiu Rui em manifestar os seus sentimentos liberais. Não conveio com a comissão onde suspendia a inviolabilidade dos congressistas “em todos os casos de calúnia ou injúria”. (...) Pertence-lhe a idéia do recenseamento decenal, para

a apuração dos índices eleitorais (art. 28, §2.º). Foi sugestão sua (art. 33, §1.º) caber ao presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado, quando este tivesse de deliberar como tribunal de justiça. Redigiu o artigo 32, §3.º, que prefigura o impeachment. Fixou em 35 anos a idade mínima para a eleição senatorial. [6] Aditou Rui o projeto da comissão no capítulo das “atribuições do Congresso”, para incluir nestas a dívida pública, o ensino superior e secundário... A instrução primária (salvo no Distrito Federal) ficaria com os Estados. Nem se lhes impedia a legislação supletiva ou complementar quanto àquelas espécies de ensino, dadas, “mas não privativamente”, à competência da União. [7] O prazo presidencial fora, pela comissão, fixado em 5 anos. Aumentou-o Rui para 6. O Congresso Constituinte reduziu-o a um quadriênio. (...) Estavam concordes em relação à inelegibilidade para o período seguinte. É da redação de Rui o texto do juramento (art. 44). Foi vencido na forma da eleição para a suprema magistratura política. A comissão e ele propuseram fosse indireta a eleição – segundo o modelo dos Estados Unidos. Impôs a Constituinte – contrária nisto ao governo provisório – o sufrágio universal e direto para tal investidura. (...); [8] O capítulo 4.º, referente aos ministros de Estado, levou a chancela de Rui Barbosa, empenhado em definir o estilo presidencial do governo e vitorioso no conceito da harmônica independência dos poderes que obstava à presença, na tribuna congressual, dos auxiliares de confiança do chefe da nação. (...) Continuava americano: aos ministros de Estado cumpria o entendimento com as comissões legislativas, não com o plenário, isento, por princípio, à influência direta do executivo. Na mesma ordem de idéias fazia irresponsáveis os ministros pelos conselhos dados ao Presidente – enquanto a comissão os responsabilizava “pelos atos que referendarem ou praticarem”; [9] O capítulo do Poder Judiciário foi clarificado, ampliado, e posto nos seus definitivos termos, por Rui Barbosa, orientado pela doutrina – que tão bravamente defendeu depois – do papel pacificador do Supremo Tribunal nas questões constitucionais e da supremacia da Magna Carta nos eventuais conflitos das leis e jurisprudência dos Estados com as suas disposições expressas ou o espírito que as animasse. Residia nessa secção do Pacto fundamental o destino do regime, fosse para a legalidade construtiva, fosse para a desagregação que se temia, com a desinteligência dos poderes e os seus atritos. Só a majestade da lei máxima, resguardada pelo judiciário no seu grau mais eminente, ampararia a nação na sua vida jurídica e na sua trajetória política. Rui confiava nesse judiciarismo unitivo e enérgico e o encarava com o otimismo igualmente americano de sua admiração pela Corte de Washington, inflexível, serena e venerada; [10] Especificou os crimes de responsabilidade do Presidente, neles encartando os que atentarem contra “a existência política da União”, “a Constituição e a forma de governo”, “o livre gozo e exercício dos direitos dos cidadãos”, “a segurança interna do país”, “a probidade da administração” (art. 54); [11] Foi porventura no art. 72 – da Declaração de Direitos – que o pensamento de Rui mais copiosamente se fez sentir. Que todos são iguais perante a lei. Que gozavam de liberdade religiosa. Que a República só reconhecia o casamento civil. Que os cemitérios terão caráter secular, administrados pela autoridade municipal. Que o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos será leigo. Estatuía a liberdade de imprensa e tribuna, respondendo cada um pelos abusos cometidos, na forma da lei. Que nenhum culto ou igreja teria subvenção oficial ou relações de dependência ou aliança com o governo da União ou dos Estados. Ia além, e alvitrava: “§6.º é excluída do país a companhia dos jesuítas (sic), e proibida a fundação de novos conventos ou ordens religiosas” (“monásticas”, no PGP). Este parágrafo não foi acolhido pela Constituinte, que se limitou à declaração geral daquela independência. – Dava liberdade de reunião pacífica; de livre entrada e saída do território da República independentemente de passaporte; de representação aos poderes

públicos. Assegurava a inviolabilidade do domicílio. Que, à exceção de flagrante delito, ninguém pudesse ser preso senão por ordem escrita de autoridade competente... Ao art. relativo à propriedade juntou o esclarecimento “em toda a sua plenitude” (§ 17). Aboliu a pena de morte em crimes políticos. Que “só por sentença os oficiais do exército e da armada perderão as patentes”; [12] O princípio dos poderes implícitos, converteu-o Rui no art. 65, §2: é facultado aos Estados... “em geral, todo e qualquer poder” [ou direito, completou o PGP] “que lhe não for negado por cláusula expressa nesta Constituição...” “ou inerente à organização política que ela estabelece” (“ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”, emendou a Constituinte, sem lhe alterar o sentido); [13] O art. que prevê o estado de sítio foi redigido novamente, para que o Congresso tomasse contas ao governo dos atos praticados na emergência de tal anormalidade; [14] O projeto da comissão obrigava todos os brasileiros a se armarem para sustentar a independência e a integridade da pátria. Propôs Rui: “Todo brasileiro é obrigado ao serviço militar, em defesa da Pátria e da Constituição, na forma das leis federais” (art. 86); [15] O pacifismo da comissão dizia que, “só depois de recusado o arbitramento, o governo dos Estados Unidos do Brasil recorrerá ao emprego das armas para resolver qualquer questão ou conflito internacional, mas em caso nenhum, quer direta, quer indiretamente, por si ou como aliado de qualquer outra nação, se empenhará em guerras de conquista”. Rui substituiu esta disposição por outra não menos eloqüente: “em caso nenhum, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação, os Estados Unidos do Brasil se empenharão em guerras de conquista”. Este é o art. 688 da Carta de 1891. Quanto ao recurso do arbitramento, invocado pela comissão, incorporou-o a Constituinte no art. 35, n.º 11, onde autorizou o governo a declarar a guerra “se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento...”; [16] Excluiu Rui da revisão constitucional a forma republicana-federativa – que precedera à mesma Constituição – e a igualdade da representação dos Estados no Senado, que era da sua essência.”⁸

O projeto revisto por RUI BARBOSA e aprovado pelo Governo Provisório – e que ficou conhecido como “Projeto do Governo Provisório” (doravante referido como PGP) – ingressou no mundo jurídico do País a partir da publicado do Decreto n.º 510 em 22.06.1890, o qual também dispunha sobre a convocação da constituinte, alterando a idéia inicial de uma constituinte monocameral, substituída pela entrega dos trabalhos constituintes ao Congresso Nacional, poder constituído, portanto. Conforme determinava o referido decreto, *in verbis*:

“Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890

Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil

.....

Art. 1.º - É convocado para 15 de novembro do corrente ano o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro, procedendo-se a sua eleição aos 15 de setembro próximo vindouro.

⁸ Prefácio à BARBOSA, RUI. “Obras Completas de Rui Barbosa”, vol. XVII, Tomo I, Ministério da Educação e Saúde, 1890, pp. XV-XXIII.

Art. 2.º - Esse Congresso trará poderes especiais do eleitorado, para julgar a Constituição que neste ato se publica e será o primeiro objeto de suas deliberações.

Art. 3.º - A Constituição publicada vigorará desde já unicamente no tocante à dualidade das Câmaras do Congresso, à sua composição, à sua eleição e à função, que são chamadas a exercer, de aprovar a dita Constituição, e proceder em seguida na conformidade das suas disposições.”

Um mês após as eleições, efetivamente ocorridas em 15.09.1890, o Governo Provisório publicou o Decreto n.º 914-A (de 23.10.1890), impondo leves alterações à Constituição dos Estados Unidos do Brasil em vigor nos termos do decreto supramencionado, e ainda a ser ainda aprovada pelo Congresso Constituinte.

Verifica-se então que o Governo Provisório, fosse através da nomeação da Comissão dos Cinco, fosse através da revisão empreendida pelos Ministros, sob a direção de RUI BARBOSA, acompanhava e, de certo modo, controlava a tônica do Projeto de Constituição sobre a qual se desenvolveriam os trabalhos da Constituinte.

A este respeito, cabe ainda frisar que o PGP passou a vigorar, ainda que parcialmente, antes do início dos trabalhos constituintes, adequando, portanto, a realidade social subjacente ao seu conteúdo, o que engrandece sobremaneira a importância do Projeto, uma vez que condicionaria os trabalhos constituintes que se seguiriam, inclusive em um certo regime de urgência, dada a pressão pela necessidade do retorno à legalidade, que se fazia sentir naquele momento.

3.2. O Congresso Constituinte

3.2.1 A Organização dos Trabalhos

O Congresso Constituinte, eleito em 15.09.1890, era composto de 63 senadores e 205 deputados⁹, sendo estes representantes do povo e aqueles

⁹ Interessante observar que alguns congressistas abandonaram seu mandato antes de terminados os trabalhos constituintes, de modo que, dos 268 eleitos, somente 223 assinaram a promulgação da Constituição em 24 de fevereiro de 1891. Vale ainda trazer à colação os dados coletados por MARGARIDA MARIA LACOMBE CAMARGO a respeito da proveniência e formação profissional e intelectual dos primeiros constituintes republicanos. Em suas palavras: “*de um total de 223 membros, 53 eram militares, dentre os quais, 29 "de carreira" e 21 oriundos dos cursos de engenharia. Dos 170 restantes, não-militares, 103 formaram-se nas Faculdades de Direito de São*

representantes dos Estados, valendo aqui recordar que os Estados constituídos eram recentes na organização brasileira, não contando sequer um ano desde a publicação do decreto inaugural e instituidor da República (Dec. n.º 1, 16.11.1889).

As sessões preparatórias em cada Casa Legislativa tiveram início em 04.11.1890, tendo a Câmara dos Deputados comunicado na 3.ª sessão (10.11.1890), através de ofício, a nomeação de uma Comissão – composta pelos Srs. GABRIEL DE PAULA ALMEIDA MAGALHÃES (Minas Gerais) e JOSÉ ALVELINO GURGEL DO AMARAL (Ceará), e pelo Contra-Almirante DIONISIO MANHÃES BARRETO (Rio de Janeiro) – incumbida de elaborar um projeto de Regimento Comum, bem como solicitado ao Senado a indicação de seus representantes, cuja escolha recaiu nos nomes dos Srs. PRUDENTE JOSÉ DE MORAES BARROS (São Paulo), ELISEU DE SOUZA MARTINS (Piauí) e JOÃO PEDRO BELFORT VIEIRA (Maranhão). Dada a proximidade da data de instalação do Congresso Nacional, que ocorreria no dia 15.11.1890, celebrando o aniversário da proclamação da República, foi aprovado um Regimento Comum provisório em 14.11.1890, apenas a fim de evitar o adiamento da reunião do Congresso Nacional pela ausência das normas que orientassem seus trabalhos internos. Em vigor provisoriamente, o Regimento do Congresso foi discutido e votado durante as sessões de 18 a 20 de novembro, tendo sido aprovado, em caráter definitivo, na sessão de 21.11.1890.

O Regimento do Congresso Nacional era composto de 8 capítulos sendo os 6 primeiros referentes aos trabalhos do Poder Legislativo e os dois últimos referentes à elaboração da Constituição (Capítulo VII – Da Constituição, sua

Paulo e do Recife; e 37 nas de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro. (...) Dentre os militares e os não-militares, a maioria era composta de homens letrados, autores de obras publicadas (considerando panfletos e periódicos), professores, não raro com formação no exterior. Muitos também com experiência na máquina administrativa do Estado.

Entre aqueles que se dedicaram à política, 48 foram antigos membros do Partido Liberal do Império e 22 do Partido Conservador; 61 haviam sido propagandistas republicanos. Segundo dados fornecidos por Felisbelo Freire, dos 268 membros iniciais que compunham o Congresso, 131 pertenciam ao Partido Republicano histórico.

Não podemos ignorar, portanto, a presença de militares na Constituinte, bastante enfatizada, aliás, por autores preocupados com a questão do positivismo no Brasil. São militares provenientes dos cursos de engenharia ou simplesmente militares de carreira, veteranos da Guerra do Paraguai. Leais a Deodoro, assumiram, posteriormente, os principais cargos executivos do início da República. Os primeiros governadores de estado foram, em sua maioria, militares que passaram pela Constituinte.”(CAMARGO, MARGARIDA MARIA LACOMBE. “Representação Política e Sistema de Governo na Constituinte Republicana de 1890-91”,

Discussão e Aprovação – arts. 56 a 68) e à eleição do chefe do Poder Executivo (Capítulo VIII – Da Eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República – art. 69). Os dispositivos regimentais acerca dos trabalhos constituintes definiam um processo relativamente célere para avaliação, debates e aprovação do PGP, o que muito se devia às pressões sofridas pela Constituinte para o retorno ao Estado de Direito, assim como pelo fim da ditadura que se mantinha na direção dos negócios públicos. Esta insatisfação esteve marcadamente presente em ao menos dois dos principais órgãos de imprensa da época – a saber, *O País* e o *Diário de Notícias* – que, em um dado momento do processo constituinte, repreenderam com veemência a lentidão na discussão e votação de dois capítulos do PGP. No entanto, cumpre recordar que estes diários seguiam orientação, respectivamente, de QUINTINO BOCAIUVA e RUI BARBOSA, que eram membros do Governo Provisório e, portanto, tinham opinião definida a respeito do PGP.¹⁰

O ponto central, que daria o perfil da organização dos trabalhos constituintes, estava previsto no art. 57 do Regimento do Congresso, que estabelecia:

“Art. 57 – O Congresso elegerá uma Comissão especial de 21 membros para dar parecer sobre a Constituição.

§1.º - A representação de cada Estado e do Distrito Federal elegerá separadamente o membro que deva fazer parte desta Comissão.

§2.º - O parecer da Comissão será impresso no Diário Oficial e distribuído em avulso pelos membros do Congresso.

§3.º - Os votos divergentes, se os houver, serão designados pelas palavras – vencido com ou sem restrições – ou em pareceres em separado.

§4.º - Três dias depois da distribuição avulsa, será o parecer dado para Ordem do Dia, conjuntamente com a Constituição decretada.”

Este artigo, a um só tempo, centralizava os trabalhos constituintes em uma Comissão tirada do seio do Congresso Nacional e determinava a tônica federativa desta Comissão, que seria composta por um representante de cada Estado. O aludido dispositivo, no entanto, não passou incólume durante o processo de aprovação do Regimento, valendo transcrever a opinião manifestada pelo

Dissertação de Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado – PUC-Rio, 1988, pp. 17-8).

¹⁰ LEAL, AURELINO. *“História Constitucional do Brasil”*, Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002, p. 223.

constituente COSTA MACHADO (MG)¹¹, quando discutiam ainda a redação original do art. 57, que previa, inclusive, a criação de outra Comissão, esta composta por 5 membros, retirada do seio da “Comissão dos 21”:

“O que me parece é que os encarregados de confeccionar o Regimento, tratando de criar esta Comissão [a Comissão dos 21], quiseram render homenagem a todos os Estados, não quiseram ofender suscetibilidades, foi uma espécie de diplomacia. Mas é preciso que se compreenda uma coisa e é que nós, na Constituinte, não somos Deputados de Estado algum, somos Deputados de todos os Estados Unidos do Brasil. (...)

Somos membros de uma Constituinte. Há medo do ciúme? Não pode haver, porque aqui, e em todos os terrenos, o que representamos? A Nação Brasileira. (...)

Quanto ao fundo, não há vantagem nenhuma nessa Comissão dos 21, pelo contrário, há inconvenientes, como vai demonstrar.

Essa Comissão dos 21 recebe ou não as emendas apresentadas pelas deputações de todos os Estados? Ora, de duas uma – ou são aceitas todas as emendas ou são aceitas algumas; na primeira hipótese, o que tem de fazer a deputação é apresentar para serem discutidas as emendas; em segundo lugar, se são excluídas algumas emendas, se há de dar o fato seguinte: a representação de cada Estado há de reproduzir com mais insistência suas emendas. Logo, não temos vantagens, temos inconvenientes; é claro que a discussão tem de aparecer diante dos 21 membros da Comissão, e que esta discussão não se decidirá em uma hora nem em duas; cada qual há de querer sustentar os direitos de seu Estado, isto é, seu modo de pensar relativamente às emendas, e o que acontecerá?

Teremos de gastar tempo desnecessário durante três ou quatro dias; (...)

Se o Congresso tivesse de subscrever em poucos minutos a opinião de 21, então o orador julgava procedente a nomeação dessa Comissão, mas não há de acontecer assim.

Além desse inconveniente, é preciso argumentarmos com a natureza humana. Coisa a mais difícil é achar um homem que confesse estar em erro; temos estranhado amor às opiniões, sempre presumimos que temos a razão do nosso lado; essa fraqueza humana é que nos leva a sustentar de um modo ferrenho nossas convicções.

Esta Comissão dos 21 irá porventura desistir das suas opiniões?

Não. Em regra o pai acha bela a sua filha, e sem o menor defeito; logo a Comissão, perfilhando essas emendas, há de considera-las o protótipo da perfeição...”¹²

Em que pese as críticas dirigidas à Comissão dos 21 pelo constituinte COSTA MACHADO (MG), esta Comissão foi mantida no Regimento do

¹¹ JOSÉ DA COSTA MACHADO E SOUZA (Minas Gerais) - formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de São Paulo. Republicano histórico e importante fazendeiro de São Paulo. (Os dados a respeito do constituinte COSTA MACHADO aqui expostos, assim como os de todos os demais constituintes, foram extraídos de ABRANCHES, DUNSHEE DE. “Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil, 1889 a 1917”, vol. 1, São Paulo: M. Abranches, 1918)

¹² “Regimentos das Assembléias Constituintes do Brasil”, Subsecretaria de Arquivo. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, pp. 66-7.

Congresso Nacional, estabelecendo, portanto, uma organização centralizadora e federativa, sendo rejeitada apenas a idéia de uma outra Comissão, retirada do seio da Comissão dos 21.

A Comissão dos 21, eleita em 22.11.1890, apresentou a seguinte composição: FRANCISCO MACHADO (Amazonas)¹³, LAURO SODRÉ (Pará)¹⁴, CASIMIRO JR. (Maranhão)¹⁵, TEODORO PACHECO (Piauí)¹⁶, JOAQUIM DE OLIVEIRA CATUNDA (Ceará)¹⁷, AMARO CAVALCANTI (Rio Grande do Norte)¹⁸, JOÃO NEIVA (Paraíba)¹⁹, JOSÉ HIGYNO (Pernambuco)²⁰, GABINO BESOURO (Alagoas)²¹, OLIVEIRA VALADÃO (Sergipe)²², VIRGÍLIO DAMÁSIO (Bahia)²³, GIL GOULART (Espírito Santo)²⁴,

¹³ MANOEL FRANCISCO MACHADO (Amazonas) – Bacharel em Direito pela Universidade de Coimbra. Recebeu no Império o título de Barão de Solimões. Pertencia ao partido liberal e era Presidente da província do Amazonas quando se proclamou a República.

¹⁴ LAURO NINA E SODRÉ E SILVA (Pará) – Militar. Promovido a Capitão em 7 de janeiro de 1890 e a Major a 17 de março do mesmo ano. Doutor em matemática e ciências físicas. Proclamada a República, foi secretário de Benjamin Constant quando Ministro da Guerra e, depois, da Instrução Pública.

¹⁵ CASIMIRO DIAS VIEIRA JÚNIOR (Maranhão) – Bacharel em Direito pela Faculdade de Recife. Conforme anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: "*Filiando-se ao partido liberal, exerceu na sua antiga província diversos cargos de nomeação e eleição popular. Tendo ficado nos últimos anos da monarquia do lado da dissidência, que se formara no seio do seu partido, passou a escrever no Globo, folha republicana, dirigida pelo Dr. Francisco de Paula Belfort Duarte. Proclamada a República, foi chefe de polícia da Junta Provisória do Estado.*" (Op. Cit., p. 286)

¹⁶ TEODORO ALVES PACHECO (Piauí) – Diplomou-se em ciências jurídicas e sociais, na Faculdade de Recife, a 16 de novembro de 1877. Militou no Piauí no antigo Partido Conservador, redigindo e dirigindo os jornais filiados ao mesmo partido na capital da antiga Província. A 6 de agosto de 1887, foi nomeado 2.º vice-presidente da Província pela Regente.

¹⁷ JOAQUIM DE OLIVEIRA CATUNDA (Ceará) – Lente de Filosofia do Liceu de Fortaleza e de Grego da Escola Militar, foi um dos fundadores do Instituto Histórico do seu Estado. Também exerceu o cargo de oficial maior da secretaria do Governo. Em 1888, declarando-se republicano, fundou o Centro Republicano Cearense.

¹⁸ AMARO BEZERRA CAVALCANTI (Rio Grande do Norte) – Diplomado em Direito em 1881 pela *Albany Law School*, de Nova Iorque. Foi Inspetor Geral de Instrução Pública e diretor do Liceu do Ceará durante o período de 1881 a 1883.

¹⁹ JOÃO SOARES NEIVA (Paraíba) – Militar. Promovido a tenente-coronel em 7 de Janeiro de 1890.

²⁰ JOSÉ HIGYNO DUARTE PEREIRA (Pernambuco) – Doutor em Direito pela faculdade do Recife, no qual conquistou uma cadeira de lente. Eleito Senador por Pernambuco – renunciou o mandato em 23.11.1892 para ocupar a pasta do Interior no governo do Marechal Floriano, pasta de que se demitiu em 10.02.1893. Nomeado mais tarde Ministro do STF.

²¹ GABINO BESOURO (Alagoas) – Militar. Promovido a Capitão a 15 de Dezembro de 1888. Perdeu o mandato em 1892, por ter sido eleito Governador de Alagoas, sendo substituído por Euclides Vieira Malta.

²² MANOEL PRESCILIANO DE OLIVEIRA VALADÃO (Sergipe) – Militar. Promovido a major em 7 de Janeiro de 1890 e a tenente-coronel em 17 de abril do mesmo ano. Proclamada a República, foi nomeado secretário do Ministro da Guerra durante o período de 01.06.1890 a 22.01.1891.

²³ VIRGÍLIO CLIMACO DAMÁSIO (Bahia) – Formou-se em medicina pela Faculdade da Bahia. Filiado a princípio ao partido liberal, foi deputado à assembléia provincial de sua terra. Mais tarde, declarando-se republicano, tomou parte ativa na propaganda. Foi também no Império professor do Liceu e fundador da Academia de Belas Artes da Bahia.

BERNARDINO DE CAMPOS (São Paulo)²⁵, JOAO BATISTA LAPÉR (Rio de Janeiro)²⁶, UBALDINO DO AMARAL (Paraná)²⁷, LAURO MÜLLER (Santa Catarina)²⁸, JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul)²⁹, JOÃO PINHEIRO (Minas Gerais)³⁰, LOPES TROVÃO (Distrito Federal)³¹, LEOPOLDO DE BULHÕES (Goiás)³², AQUILINO DO AMARAL (Mato Grosso)³³. Como observaram PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE:

²⁴ GIL DINIZ GOULART (Espírito Santo) – Formou-se em ciências jurídicas e sociais. Advogado no Cachoeiro do Itapemirim, onde foi presidente da Câmara Municipal no Império, aí se envolveu nas lutas políticas, alistado no partido liberal. Mais tarde, ainda na monarquia, declarou-se republicano, tomando parte na propaganda.

²⁵ BERNARDINO JOSÉ DE CAMPOS JÚNIOR (São Paulo) – Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo. Republicano histórico, foi eleito em 1888 deputado à Assembléia provincial de SP; e, proclamada a República e organizado o Estado, foi o seu primeiro chefe de Polícia. Em 1892 elegeu-se presidente do Estado de São Paulo, cargo que viria a ocupar pela segunda vez em 1902.

²⁶ JOAO BATISTA LAPÉR (Rio de Janeiro) – Formou-se na Escola de Medicina do Rio de Janeiro. Foi um dos signatários do Manifesto Republicano (1870). Fazendeiro cafeicultor, foi eleito deputado à assembléia Província do Rio de Janeiro. Na Assembléia, tratou principalmente de assuntos concernentes à lavoura. Com o advento da República, foi presidente da Câmara de Cantagallo e chefe do partido republicano histórico.

²⁷ UBALDINO DO AMARAL FONTOURA (Paraná) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo. Republicano histórico, tomou parte ativa na propaganda, tendo sido também abolicionista militante. Proclamada a República, foi nomeado inspetor de Alfândega do Rio de Janeiro.

²⁸ LAURO SEVERIANO MÜLLER (Santa Catarina) – Militar, promovido a capitão em 18.03.1890. Bacharel em matemática e ciências físicas. Proclamada a República, foi nomeado governador de Santa Catarina.

²⁹ JÚLIO PRATES DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo em 1881. Teve papel fundamental no movimento republicano no Rio Grande do Sul. Foi eleito pelo Congresso Constituinte do Estado primeiro presidente do Rio Grande do Sul, assumindo o poder em 14 de julho de 1891. Foi o principal autor da Constituição daquele Estado (ver. *Idéias Políticas de Julio de Castilhos*, introd., notas bibliográficas, cronologia e textos selecionados por PAULO CARNEIRO. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; Brasília, Senado Federal, 1981).

³⁰ JOÃO PINHEIRO DA SILVA (Minas Gerais) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo em 1887. Regressou a Ouro Preto, onde fundou, no ano seguinte, o Clube Republicano. E, a 23 de janeiro de 1889, fundava com Antonio Olyntho, Leônidas Damásio e outros, *O Movimento*, órgão central da propaganda na província. Proclamada a República, foi nomeado secretário do Dr. Cesário Alvim, quando este assumiu o governo de Minas. Logo depois, entrando Cesário Alvim para o Governo Provisório, assumiu João Pinheiro a administração do Estado na qualidade de vice-governador. Em seguida, era nomeado governador efetivo. Eleito deputado à Constituinte Federal, filiou-se nessa assembléia ao grupo em que predominava JÚLIO DE CASTILHOS.

³¹ JOSÉ LOPES DA SILVA TROVÃO (Distrito Federal) – Formou-se em Medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro. Entrou desde logo na propaganda republicana, fazendo conferências nas praças públicas e teatros, e escrevendo em jornais. Destacou-se também como um dos líderes do Movimento Abolicionista, ao lado de JOAQUIM NABUCO, JOSÉ DO PATROCÍNIO, VICENTE DE SOUSA E JOÃO FERNANDES CLAPP.

³² LEOPOLDO JOSÉ DE BULHÕES JARDIM (Goiás) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo em 1880. Regressando à sua terra natal, filiou-se ao partido liberal e foi eleito deputado geral em 1881 e reeleito em 1885. Entretanto, dissolvidas as câmaras, não logrou ver renovado seu mandato no ano seguinte. Quando se proclamou a República, era portador de um novo diploma de representante de Goiás. Fora meses antes, delegado do seu partido ao Congresso Liberal, que se reuniu nesta cidade, opinando pela federação das províncias, ao lado de JOAQUIM NABUCO, RUI BARBOSA e SARAIVA.

“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 a um duvidoso critério federativo e geográfico, deveras nocivo à elevação de seu nível, como realmente acabou acontecendo.”³⁴

A Comissão dos 21 apresentou em 10.12.1890 seu parecer que, tendo pouco inovado em relação ao PGP³⁵, seria submetido a duas discussões pela Constituinte, podendo ainda sofrer uma terceira discussão, conforme determinava o art. 58 do Regimento do Congresso, *in verbis*:

“Art. 58 – O parecer e a Constituição sofrerão duas discussões, sendo a 1.^a por capítulos e a votação por artigos, e a 2.^a discussão e votação englobadamente, salvo as emendas que serão votadas cada uma de per si.

§1.º - Terminada a 1.^a discussão, haverá um interstício de dois dias, o que começará a ser contado do dia em que tiver lugar a distribuição da Constituição com as emendas.

§2.º - Na 2.^a discussão poderão ser apresentadas ainda novas emendas, as quais, se forem aprovadas, sofrerão uma 3.^a discussão, finda a qual serão aprovadas ou rejeitadas sem subemendas.”

Desse modo, em 13.12.1890 iniciou-se a primeira discussão sobre o projeto de Constituição revisto pela Comissão dos 21, que terminou em 21.01.1891, começando a segunda discussão em 26.01.1891, encerrada no dia 30 do mesmo mês. Ato contínuo, passou-se à votação do projeto de Constituição, já emendado pelo plenário da Constituinte, o que ocorreu no prazo de 3 a 14 de fevereiro. Em 16.02.1891, o projeto foi submetido à terceira discussão, nos termos

³³ AQUILINO LEITE DO AMARAL COUTINHO (Mato Grosso) – Formou-se em ciências jurídicas e sociais. Filiou-se ao partido conservador de São Paulo. Como anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: *“proclamada a República, foi para o Mato Grosso, em companhia do engenheiro militar Caetano de Albuquerque, ali iniciando ambos uma série de conferências em prol da consolidação do novo regime”*. (Op. Cit., p. 275)

³⁴ *op. cit.*, p. 224.

³⁵ Segundo assinala PAULINO JACQUES: *“as alterações principais, que a Comissão fez no Projeto governamental, foram: a) eleição direta do presidente e vice-presidente da República, que o Projeto fazia indireta, ao modo da Constituição norte-americana (emenda da autoria de JULIO DE CASTILHOS); b) eleição direta dos senadores, idem, idem; c) período presidencial de quatro anos, em vez de seis; d) outorga da prerrogativa de prorrogar as sessões ao próprio Congresso, sem sanção do Presidente, em vez de atribuí-la a este, como fazia o Projeto; e) supressão das penas de banimento e de morte, que o Projeto mantinha; f) rejeição do dispositivo que proibia a fundação de novos conventos ou ordens monásticas e mantinha a exclusão da Companhia de Jesus. A comissão dos 21 limitou-se a democratizar o Projeto de Constituição elaborado pelo*

do §2.º do art. 58 do Regimento do Congresso, encerrando-se no dia seguinte e procedendo-se à votação nos dias 17 e 18, sendo nesse último dia enviado à Comissão dos 21 a fim de que fosse redigido "*conforme o vencido*", nos termos do que determinava o art.63 do Regimento do Congresso, *in verbis*:

Art. 63 – Terminada a discussão e aprovada a Constituição, o Presidente a remeterá, com as emendas aprovadas, à Comissão especial, para redigi-la conforme o vencido."

No dia 23 de fevereiro, o projeto foi apresentado e aprovado; no dia seguinte a Constituição foi finalmente assinada pelos membros do Congresso presentes e em seguida promulgada.

3.2.2. Os Debates na Constituinte

As poucas alterações sofridas pelo PGP, sobretudo em seu aspecto quantitativo – eis que, como observou PEDRO CALMON, dos 90 artigos da Constituição aprovada, 74 artigos se mantiveram "*intactos ou apenas ligeiramente alterados*"³⁶ –, não revelam os debates suscitados e as tendências que se fizeram presentes no Congresso Constituinte. De fato, se temas como "*República*" e "*Federação*" estavam fora de qualquer esfera de discussão, o modo como se daria a organização tanto da forma de governo como da forma de Estado – sobretudo esta última – não apresentava a mesma harmonia e unidade, tendo a organização federativa, inclusive, ocupado o centro dos debates travados no seio da Constituinte. Esta posição de destaque se deve ao fato da proclamação de 15 de novembro de 1889, pelas razões já expostas, ter sido mais federalista do que propriamente republicana³⁷.

Entretanto, embora tenha sido o tema mais marcante, não se deve diminuir a importância do estudo dos trabalhos constituintes a partir da redução dos debates

Governo Provisório. (JACQUES, PAULINO. "*Curso de Direito Constitucional*", Rio de Janeiro: Edição Revista Forense, 1956, p. 83.)

³⁶ *op. cit.*, p. XXIV.

³⁷ Vide Cap. 1. Vale também mencionar, a título ilustrativo, a manifestação do constituinte ASSIS BRASIL que, em sessão de 19 de dezembro, afirmou que a Federação havia sido a razão principal da vitória republicana, e a do constituinte SARAIVA que, em sessão de 24 de dezembro, declarou

à questão federativa. Seria uma verificação apenas quantitativa, e, ainda assim, equivocada. A federação é um tema que abrange inúmeros (se não todos os) outros, de modo que a decisão pela concessão de ampla autonomia aos Estados-membros da federação poderia, em tese, implicar a coexistência de diversos projetos políticos no Estado brasileiro. Por outro lado, a escolha por um modelo centralizador, dentro de um cenário tão díspar em matéria econômica e tão difuso no terreno político, aumentaria significativamente a importância da Constituição e, sobretudo, a responsabilidade do legislador constituinte, já que caberia à Constituição assegurar permanentemente a unidade dentro desta pluralidade.

Desse modo, a análise dos debates constituintes aqui proposta limitar-se-á aos temas constitucionais que suscitaram maiores discussões no seio do Congresso Constituinte, a fim de verificar não o conteúdo do texto definitivamente aprovado ou, mais precisamente, o projeto político da Constituição promulgada - o que será feito em seguida - mas justamente os dispositivos rejeitados e os votos vencidos, que revelam os posicionamentos políticos e ideológicos que se fizeram presentes na Constituinte, embora ausentes do texto aprovado, e que demonstram, por conseguinte, o que a Constituição poderia ter sido.

Assim, cabe primeiramente frisar que a questão federativa, discussão central na Constituinte, foi responsável pela existência de dois grupos distintos e, mais que isso, antagônicos, que, concordantes em relação à necessidade da adoção do modelo federativo, divergiam frontalmente no que tange ao modo como se daria a organização da Federação, ou mais precisamente, divergiam em relação à distribuição de competências entre a União e os Estados. De fato, o primeiro grupo, conhecido como “*unionista*”, defendia um federalismo mais centrípeto, com maiores poderes à União Federal do que aos Estados, e era representado, dentre outros, por RUI BARBOSA, enquanto o outro grupo, denominado “*federalista*”, inclinava-se a atribuir aos Estados a mais ampla autonomia política e, por conseguinte, maiores recursos tributários, e encontrava-se representado, dentre outros, por JÚLIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), CAMPOS

que somente havia aceitado a República por causa da Federação. (ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 83)

SALES (São Paulo)³⁸, EPITÁCIO PESSOA (Paraíba do Norte)³⁹, BORGES DE MEDEIROS (Rio Grande do Sul)⁴⁰ e LAURO MULLER (Santa Catarina).

Convém recordar que o PGP apresentado ao Congresso Constituinte havia sido revisado por RUI BARBOSA. Era um projeto unionista, portanto. Dentre outros, assegurava à União a propriedade das terras devolutas e das minas nelas existentes; atribuía à ação da União preponderância sobre a dos Estados nos assuntos de competência cumulativa, de modo que o exercício da autoridade pelo governo federal poderia obstar a ação dos governos estaduais e mesmo anular as leis e disposições dela emanadas; distribuía à União maior número de fontes de receita; assim como permitia que a União mobilizasse a força policial dos Estados em casos previstos.

Nesse sentido, as propostas apresentadas na constituinte ao PGP, ao menos no que se refere à questão federativa, tenderiam - e efetivamente tenderam - à adoção do modelo defendido pela corrente “*federalista*”, buscando conceder maior grau de autonomia política aos Estados.

3.2.2.1. Direito de Secessão

O embate em torno da federação já se fez sentir na discussão do artigo inaugural do PGP, que vedava o direito de secessão, estabelecendo que a união das ex-províncias, agora convertidas em Estados, seria perpétua e absoluta, *in verbis*:

³⁸ MANUEL DE FERRAZ CAMPOS SALES (São Paulo) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo (1863). Foi deputado provincial em 1867 pelo partido liberal. Foi um dos chamados “republicanos históricos” e também foi um dos signatários do Manifesto Republicano (1870). Em 1872 foi eleito vereador à Câmara Municipal de Campinas, em 1881 deputado provincial, e em 1885 Deputado Geral pelo 7.º distrito de São Paulo. Dissolvidas as Câmaras pelo Ministério Cotegepe, não conseguiu renovar o seu mandato; mas foi, em 1888, eleito novamente para a Assembléia Provincial de S. Paulo. Proclamada a República, foi Ministro da Justiça do Governo Provisório (15 de Novembro de 1889).

³⁹ EPITÁCIO DA SILVA PESSOA (Paraíba do Norte) – Bacharel em Direito pela Faculdade de Recife (1886). Proclamada a República, foi nomeado secretário do governo da Paraíba (31.12.1889 a 20.10.1890).

⁴⁰ ANTONIO AUGUSTO BORGES DE MEDEIROS (Rio Grande do Sul) – De 1881 a 1884 cursou a Academia de Ciências Jurídicas e Sociais de SP. Fez parte do “Clube Republicano Acadêmico” e do “Clube 20 de Setembro”, dos estudantes rio-grandenses republicanos. Redigiu *A República*, órgão do primeiro daqueles clubes. Em 1885, formou-se na Faculdade de Ciências jurídicas e sociais de Recife.

“Art. 1.º - A nação brasileira adotando, como forma de governo, a República Federativa proclamada no [pelo] decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, constituiu-se, por união perpétua e indissolúvel entre as suas [antigas] províncias, em Estados Unidos do Brasil.”

Esta seria a primeira vitória do PGP⁴¹, buscando estreitar e fortalecer os laços da união dos Estados, em face das correntes federalistas mais radicais – “ultra-federalistas”, portanto – que, “preparando a futura independência dos Estados recém-criados”, reconheciam, em seus discursos, até mesmo a existência de duas soberanias: a dos Estados e a da União. A “teoria da dupla soberania”, como ficou conhecida durante os trabalhos constituintes, encontrou em CAMPOS SALES (São Paulo) seu principal defensor, valendo transcrever sua manifestação em resposta ao constituinte JOSÉ HIGINO (Pernambuco), que, em outra oportunidade, havia qualificado esta teoria como “falsa e perigosa”:

“Aparto-me das sutilezas que acompanham as definições escolásticas para dizer que a soberania é a independência, é a ausência de subordinação. A soberania consiste, portanto, no direito que tem o Estado, como personalidade política, de exercer livremente a sua ação nos domínios de sua competência. Eis o que tenho por uma soberania... Não conheço publicista moderno que não diga, que não afirme, em frente do direito público americano, ser incontroverso o princípio que reconhece uma dualidade soberana no Estado federativa. Não há publicista que, fundado na observação e na experiência, não assinale que nesta forma de governo que planejamos para o nosso país aparecem dois governos, ambos soberanos, funcionando paralelamente, um ao lado do outro: - o governo do Estado ao lado do governo da União; aquele soberano como este, nos limites da sua competência, visto que a recíproca independência exclui qualquer hipótese

⁴¹ Embora vitoriosa, a redação do art. 1.º não passou incólume pela Constituinte, cabendo transcrever a manifestação do constituinte MEIRA DE VASCONCELLOS (Pernambuco) que, em sua proposta de suprimir a expressão “perpétua e indissolúvel”, criticava, de forma implícita, a própria idéia do constitucionalismo, ao afirmar: “(...) me parece que o artigo constitucional (...) emprega sem efeito prático as palavras – perpétua e indissolúvel – porque essa soberania em nome da qual nos achamos reunidos, não poderia por esse fato ficar limitada, nem por esses qualificativos a união ficaria melhor garantida. Nós não sabemos o que são essas frases convencionais? Pois não temos o exemplo frisante e recente de que não puderam salvar a Monarquia as expressões que se acham na constituição monárquica, pela qual o Imperador, com toda a sua dinastia, era declarado defensor perpétuo do Brasil? De que servem estas expressões? A perpetuidade do impetrante e de sua dinastia voou em estilhaços diante da vontade onipotente do povo brasileiro. Não admitamos, portanto, estas fórmulas gastas, inúteis, que vieram da realeza e que não podem jamais ser aceitas e encampadas por uma forma de governo como estas que tratamos de constituir. A união e a indissolubilidade hão de ser uma resultante das condições em que forem lançadas as bases desta Constituição; e se não se consultarem os grandes interesses nacionais, as legítimas aspirações deste país e o ideal autonômico de suas antigas províncias, na Constituição poderão ser colocadas quantas vezes quiserem, estas chapadas de perpetuidade e indissolubilidade, porque, ficai certos, elas não terão a força de antepor-se e resistir a essa grande vontade, para a qual não há limites – a soberania popular...” (ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 83)

de subordinação... O poder Legislativo local ou do Estado exerce a sua ação soberana em tudo aquilo que não está reservado à privativa competência do Poder Legislativo da União... Não sofre dependência do Poder Legislativo da União nem lhe está subordinado: a sua ação é totalmente livre dentro dos seus domínios territoriais. O mesmo se dá quanto ao Executivo. Ele surge, na pessoa do governador, do sufrágio do Estado; e desaparece em virtude e nos termos da sua lei orgânica, sem que na origem ou terminação de suas funções encontre ou receba direta ou indiretamente a influência do governo da União.... O Poder Judiciário também não tem superior hierárquico fora dos limites territoriais do Estado. Os litígios são julgados em definitiva, nas suas instâncias diversas, pelos juízes e pelos tribunais do Estado. Salvo o caso excepcional da jurisdição federal, não cabe recurso das suas decisões para os tribunais da União. O próprio direito de perdoar ou comutar, que nos governos unitários pertence ao chefe da Nação, ali cabe ao governador do Estado em que se deu o delito. É certo, portanto, que, segundo este mecanismo, os poderes do Estado não se acham subordinados aos da União. Mas onde não existe subordinação há independência; e onde há independência há soberania... ”⁴²

A razão para o federalismo desmedido de CAMPOS SALES (São Paulo) parece simples, considerando-se ser este representante da ex-província de São Paulo. Entretanto, a defesa de um “*federalismo exagerado*”, como classificou RUI BARBOSA (Bahia), não foi exclusivo dos Estados do sul, cabendo registrar que o deputado nortista NINA RIBEIRO (Pará)⁴³ também lutava por uma federação ampla, embora por razões distintas. A este respeito anotou AGENOR DE ROURE:

“[NINA RIBEIRO] Queria a federação para o norte por uma razão diversa daquela que militava em favor dos Estados do sul: estes eram fortes, com os recursos precisos para a sua autonomia, ao passo que os do norte precisavam da Federação exatamente porque eram fracos e porque a sua fraqueza provinha do abandono em que haviam vivido durante o Império. Na sua opinião, o Império, preocupado com o engrandecimento do sul, “hauria todas as forças do norte, que, apertado nas cadeias de ferro de uma centralização asfíxiante, mal podia curar do seu engrandecimento”⁴⁴.

⁴² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 90-91. Embora o conceito de soberania exposto por CAMPOS SALES (São Paulo) não resista a um exame mais rigoroso de suas premissas, tratando-se na verdade de simples autonomia, ou seja, capacidade de autodeterminação subordinada a uma Constituição, o representante paulista deixou aqui clara a sua intenção em conceder a mais ampla autonomia aos Estados; tão ampla que explica a confusão com a soberania.

⁴³ RAIMUNDO NINA RIBEIRO (Pará) – Bacharel em Direito pela Faculdade de Recife. Conforme anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: “*pertencente a família importante, logo que concluiu seus estudos, recolheu-se ao Estado natal e filiou-se ao partido conservador, no qual o seu pai, o sr. Manoel Roque Pinheiro, ocupava posição saliente. No partido conservador, o Dr. Nina Ribeiro militou sempre ao lado do grupo mais avançado, e era natural que a República em 1889 o encontrasse entre os que adeptos de primeira hora*”. (*Op. Cit.*, p. 225)

⁴⁴ *Op. Cit.*, p. 92.

Esta primeira vitória do PGP, a partir da aprovação do artigo 1.º, que vedava o direito de secessão, representou mais uma rejeição à idéia separatista do que efetivamente um apoio da Constituinte ao projeto unionista de RUI BARBOSA (Bahia), não assegurando, portanto, a aprovação dos demais dispositivos.

3.2.2.2. Discriminação de rendas

Diferente do ocorrido em relação ao artigo 1.º, que pouco debate suscitou, a discussão em relação à discriminação de rendas foi das mais controvertidas em todo o período constituinte, tendo sido apresentadas várias propostas sobre a matéria; todas distintas e quase todas visando a favorecer os Estados, cabendo ainda registrar a proposta apresentada pelo constituinte JOSÉ MARIANO (Pernambuco)⁴⁵ que, entendendo ser este um assunto demasiadamente delicado, pretendeu que a discriminação de rendas fosse feita através de ato adicional, em momento posterior à aprovação da Constituição, tendo sido apoiado por constituintes ilustres, tais como BALARMINO CARNEIRO (Pernambuco)⁴⁶, JOÃO BARBALHO (Pernambuco)⁴⁷, EPITÁCIO PESSOA (Paraíba do Norte),

⁴⁵ JOSÉ MARIANO CARNEIRO DA CUNHA (Pernambuco) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo (1870). Filiando-se desde muito jovem ao partido liberal, tornou-se mais tarde um dos chefes de maior prestígio em sua terra natal. Tribuno e propagandista da abolição, deu combate contra a escravidão ao lado de JOAQUIM NABUCO e JOSÉ DO PATROCÍNIO, dentre outros. Era deputado geral em 1889, quando então foi proclamada a República.

⁴⁶ BALARMINO CARNEIRO (Pernambuco) – Dirigiu o serviço telegráfico do jornal *O País*, onde escreveu durante muitos anos. Abolicionista e republicano, trabalhou ativamente na propaganda para a vitória de ambas as causas.

⁴⁷ JOÃO BARBALHO UCHOA CAVALCANTI (PE) – Bacharel em Direito. Fundou em 1882, em Pernambuco, a *"Tribuna"*, órgão independente dos partidos, onde abriu campanha em prol do abolicionismo. Em 1889, editou a *"Época"*, jornal conservador dissidente, que teve pouca duração. Conforme anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: *"Filiado, embora ao partido conservador, o Dr. João Barbalho educou o espírito nas idéias liberais. Fora-lhe mestre seu pai, o senador radical, propugnador do sufrágio universal. Na primeira página dos seus "Comentário da Constituição", fixou ele próprio esta influência, dedicando-os a memória do venerando progenitor, "ao influxo de cujas idéias liberais e progressivas eduquei o meu espírito"*, escreveu aí. Subindo ao poder o desembargador Lucena, chamou-o para a pasta do interior e instrução pública. Mais tarde, passou para a pasta da Indústria, deixando-a por ocasião da renúncia do marechal Deodoro, em 23 de Novembro de 1891. Recolheu-se à vida privada. Mas o Estado de Pernambuco, a 18 de Dezembro de 1892, o elegeu senador federal, na vaga do general Simeão. Ao Senado pertenceu até Dezembro de 1896 e foi escolhido 1.º secretário em 1895. Em fins de 1893, entrou para a direção da *"Gazeta da Tarde"*, nesta capital deixando-a para tomar conta do escritório de advocacia do Dr. Ubaldino do Amaral, quando este assumiu o exercício de ministro do Supremo Tribunal Federal. Em 18 de Janeiro de 1897, foi nomeado ministro do Supremo

PEDRO AMÉRICO (Paraíba do Norte)⁴⁸, CUSTÓDIO DE MELLO (Alagoas)⁴⁹, LEITE OITICICA (Alagoas)⁵⁰ e JOÃO VIEIRA⁵¹ (Pernambuco)⁵². Vencida esta proposta que visava a adiar o debate, os constituintes debruçaram-se sobre a análise dos distintos sistemas de discriminação de rendas apresentados pelos constituintes, cabendo aqui apontar brevemente as características dos três sistemas que angariaram maior número de simpatizantes e que dividiram a opinião dos constituintes, a saber: o sistema adotado pelo PGP, o sistema aprovado pela Comissão dos 21 e o sistema proposto por JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul) – vencido na referida Comissão.

O sistema constante do PGP atribuía à União Federal os impostos de importação, os direitos de entrada e saída de navios, as taxas de selo e as contribuições postais e telegráficas. Aos Estados, atribuía os impostos de exportação – até o ano 1898, quando então seriam abolidos –, além do imposto territorial e o imposto de transmissão de propriedade. Poderiam ainda os Estados tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando estas fossem destinadas a consumo no seu território, revertendo o produto para o Tesouro Federal. Quanto aos demais impostos, estes seriam de competência cumulativa da União e dos Estados. Em textual:

Tribunal Federal, no governo do Dr. Manoel Victorino. Em 1904 solicitou a sua aposentadoria neste elevado cargo”. (Op. Cit., p. 50)

⁴⁸ PEDRO AMÉRICO DE FIGUEIREDO (Paraíba do Norte) – Doutor em ciências naturais pela Universidade Livre de Bruxelas, da qual fora lente adjunto. Jubilou-se como professor da Cadeira de História das Artes, Estética e Arqueologia da Academia de Belas Artes.

⁴⁹ CUSTÓDIO JOSÉ DE MELLO (Alagoas) – Militar, promovido a contra-almirante em 08.01.1890. Foi veterano da Guerra do Paraguai, onde tomou parte das batalhas de Curupaiti, Humaitá e Timbó, naufragando no encouraçado Rio de Janeiro. Especialista em armamentos e logística esteve várias vezes na Europa fiscalizando o fabrico de torpedos e outras armas para a Marinha do Brasil. Foi deputado pela Bahia à Constituinte de 1890-91. Em 3 de novembro deste ano de 1891, em represália ao decreto do Marechal Deodoro, que pretendia um golpe de Estado com o fechamento do Congresso, fez deflagrar a primeira Revolta da Armada, apossando-se de todos os navios de guerra ancorados na Baía de Guanabara. A rebelião provocou a renúncia do presidente e sua substituição pelo Marechal Floriano Peixoto. No governo de Floriano, Custódio de Melo ocupou o cargo de ministro da Marinha com a patente de Contra-Almirante até 29 de abril de 1893, quando, opondo-se ao presidente que se recusava a mandar fazer as eleições, fez eclodir uma segunda Revolta da Armada (6-9-1893), que redundou em fracasso, bem como a revolução federalista no Rio Grande do Sul, em que engajou-se, ato contínuo. Exilou-se na Europa naquele mesmo ano. Autor de *O Governo Provisório e a Revolução de 1893*.

⁵⁰ FRANCISCO DE PAULA LEITE E OITICICA (Alagoas) – Bacharel em Direito pela Faculdade do Recife.

⁵¹ JOÃO VIEIRA (Pernambuco) – Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito de Recife. Filiado desde muito moço ao partido conservador, dedicou-se a princípio à magistratura. Em 17 de dezembro de 1877, era nomeado professor substituto da Faculdade do Recife e tornado catedrático em 18 de maio de 1884.

“Art. 8.º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

- 1.º - sobre exportação de mercadorias que não sejam de outros Estados;*
- 2.º - sobre a propriedade territorial;*
- 3.º - sobre a transmissão de propriedade*

§1.º É isenta de impostos, no Estado por onde se exportar, a produção dos outros Estados.

§2.º Em 1898, ou antes, se o Congresso deliberar cessarão todos os direitos de exportação.

§3.º Só é lícito a um Estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras, quando destinada a consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro Federal.

Art. 9.º - É proibido aos Estados tributar de qualquer modo, ou embaraçar com qualquer dificuldade, ou gravame, regulamentar, ou administrativo, atos, instituições ou serviços estabelecidos pelo governo da União.

Art. 10.º - É vedado aos Estados, como à União:

§1.º Criar impostos de trânsito pelo território de um Estado, ou na passagem de um para outro, sobre produtos de outros Estados da República, ou estrangeiros, e bem assim sobre os veículos, de terra e água, que os transportarem.

§2.º Estabelecer, subvencionar, ou embaraçar o exercício de cultos religiosos.

§3.º Prescrever leis retroativas.

Art. 11 - Nos assuntos que pertencem concorrentemente ao governo da União e aos governos dos Estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta a ação dos segundos, e anula, de então em diante, as leis e disposições dela emanados.”

O sistema de discriminação de rendas defendido por JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul) tinha conteúdo frontalmente oposto ao estabelecido no PGP, já que, embora mantivesse os impostos dados à União pelo referido projeto, atribuía todos os demais aos Estados, sem discriminação, não havendo, portanto, hipóteses de tributação cumulativa da União e dos Estados. Permitia à União, nos casos de calamidade pública e nos casos de insuficiência das suas fontes de receita, taxar as rendas dos Estados, e, ainda, conservava o direito dos Estados supertributarem a importação, com reversão do produto para o Tesouro Federal. Em textual:

⁵² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 10.

“Art. 8.º - É da competência exclusiva dos Estados decretar qualquer imposto que não esteja compreendido no art. 6.º e que não seja contrário às disposições da Constituição.

Art. 12.º - Nos casos extraordinários de calamidade pública poderá o Governo da União taxar a renda de cada um dos Estados, devendo ser igual para todos a porcentagem.

§ - quando forem insuficientes as fontes de receita discriminadas no art 6.º para ocorrer ao serviço da dívida nacional, poderá também o Governo da União lançar uma taxa permanente sobre a renda dos Estados, sem distinções.”

O sistema aprovado pela Comissão dos 21 mantinha os impostos atribuídos à União Federal pelo PGP. Em relação aos Estados, atribuiu, além dos impostos previstos no PGP, o imposto predial. A Comissão dos 21 suprimiu o prazo para a abolição dos impostos de exportação (art. 8.º, §2.º), bem como a predominância da União Federal nos casos de competência concorrente (art. 11). Atribuía, ainda, 10% da importação aos Estados, *in verbis*:

“Acrescente-se para as disposições transitórias:

‘Aos Estados é concedida a quota de 10% sobre os impostos de importação de mercadorias estrangeiras destinadas a consumo nos respectivo território’.”

Embora a Comissão dos 21 não tenha aprovado o sistema sugerido por JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), vale observar que sua proposta foi levada à discussão no seio da constituinte, tendo recebido o apoio não apenas da bancada rio-grandense, mas também de destacados constituintes como JOÃO BARBALHO (Pernambuco), CAMPOS SALES (São Paulo) e LEOPOLDO DE BULHÕES (Goiás), e que, como recorda AGENOR DE ROURE, quase saiu vitorioso⁵³. A derrota da proposta de JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), entretanto, não representou necessariamente a vitória do PGP. Pode-se afirmar que, a este respeito, a Constituinte rejeitou tanto a tese, representada pelo PGP, quanto a sua antítese, representada pela proposta de JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), embora tenha se aproximado mais da primeira. A síntese, finalmente aprovada pelo Congresso Constituinte, manteve o sistema aprovado pela Comissão dos 21 e acrescentou à competência tributária dos Estados o imposto de indústrias e profissões (na 1.ª discussão), e ainda as

⁵³ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 26.

taxas de correios e telégrafos estaduais e o selo em papéis emanados de autoridades locais (na 2.^a discussão).

3.2.2.3. Forças Armadas

Outro ponto que mereceu longos debates na constituinte, tangenciado pelas idéias acerca da organização federativa, refere-se às Forças Armadas. É que o estabelecimento da esfera de sua atuação dentro do território nacional poderia comprometer a autonomia política dos Estados, afetando, deste modo, os interesses dos representantes *federalistas* na constituinte. Nesse sentido, cumpre observar que o PGP não apenas deixava assente a existência das Forças Armadas enquanto uma instituição necessária à organização do País, como também atribuía o seu comando ao Governo Federal. Ademais, permitia à União Federal, por intermédio do Congresso Nacional, mobilizar as forças policiais dos Estados. Em textual:

*“Art. 14 – As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. Dentro dos limites da lei, a força armada é essencialmente obediente aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.
(...)”*

Art. 33 – Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(...)

18 – Fixar anualmente as forças de terra e mar.

19 – Regular a composição do Exército.

20 – Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do país.

21 – Mobilizar e utilizar a força policial dos Estados nos casos taxados pela Constituição.

(...)

Art. 47 – Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

3.º - Exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, assim como das de polícia local, quando chamada às armas em defesa interna ou externa da União.

4.º - Administrar e distribuir, sob as leis do Congresso, conforme as necessidades do Governo Nacional, as forças de mar e terra.”

Este ponto merece ser ressaltado menos pelo texto finalmente aprovado, que sofreu poucas alterações substanciais, do que pelas propostas apresentadas na

Constituinte, que bem demonstram a dimensão do receio dos representantes de alguns Estados em relação à organização federativa do País, ou, mais precisamente, no que tange às posições a serem ocupadas pela União e pelos Estados na nova Constituição, neste caso, a partir de suas relações com as Forças Armadas.

Nesse sentido, cabe mencionar a emenda apresentada pelo constituinte VIRGILIO DAMÁSIO (Bahia), que simplesmente suprimia o art. 14 supracitado, o que causou certa estranheza junto à Constituinte. É que o referido artigo, basicamente, se limitava a afirmar de forma expressa a condição de instituição permanente das Forças Armadas, bem como deixava assente que estas deveriam obediência às instituições constitucionais, de modo que a supressão do artigo 14 aparentemente afetava a própria existência do Exército, que no momento, aliás, dirigia o País. Em resposta a estes rumores, assim se manifestou o autor da proposta:

“Acreditais que eu teria tal ingratidão para esses bravos que no dia 15 de novembro puseram à disposição da idéia vitoriosa a força de suas espadas? De certo que não! Não quero que me acoimem dessa feia ingratidão. Queria apenas significar, suprimindo o artigo, que ele, o artigo, não o exército, era desnecessário. No Brasil, como em toda parte, a força armada é a garantia da ordem no interior e a defesa da honra no exterior. Eu quisera somente que, ou ficasse subentendido, ou então que, a ser expresso, em vez de ser redigido desse modo, fosse como, por exemplo, na velha Constituição, em que se consignava: ‘todos os brasileiros são obrigados a pegar em armas para sustentar a integridade e a independência da Nação e defendê-la contra seus inimigos internos e externos’. Aí se consignou um dever de honra para todos os brasileiros; não se tratava somente de uma classe, não se dizia que tais deveres competem somente ao exército...”⁵⁴

Segundo o constituinte, portanto, o artigo deveria ser suprimido do projeto do texto constitucional por ser redundante ou por estar subentendido, sendo, de todo modo, desnecessário. Esta preocupação manifestada pelo autor da proposta, a respeito de um aspecto meramente formal do projeto, a saber a sua organização lógico-sistemática, parece camuflar um outro receio, de caráter material, envolvendo a própria existência do Exército como instituição permanente, já que a preocupação com a técnica de redação legislativa não havia ocupado até então a

⁵⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 210-211.

ordem do dia dos trabalhos constituintes. De fato, o próprio autor da proposta, em um segundo momento, prosseguiu em sua defesa da referida emenda supressiva:

“Finalmente, eu pedia a supressão desse artigo por causa da palavra ‘permanente’. Pois é hoje, quando o Congresso de Washington decide que o arbitramento obrigatório deve ser aceito pelos povos como a melhor solução das questões internacionais; pois é hoje, quando se coloca à testa de um movimento perigosíssimo, quando não seja bem encaminhado, o próprio Guilherme II, e que quase se propõe o desarmamento da Europa; pois é hoje, quando se proclama a possibilidade dessa idéia em quase todos os círculos...que se vai fazer exército permanente?”⁵⁵

O destinatário da emenda supressiva, portanto, parecia ser realmente o Exército, que, vale lembrar, seguia em sentido frontalmente diverso, pretendendo justamente se firmar como uma instituição permanente.

No mesmo sentido da proposta apresentada por VIRGÍLIO DAMÁSIO (Bahia), assim se manifestou JOAO BARBALHO (Pernambuco):

“A Constituição estabelece que as forças de mar e terra são instituições nacionais permanentes, mas é uma aspiração da democracia moderna que não haja tais instituições com esse caráter de permanência. Não quero propor a supressão do exército e da armada, a que o país deve imensos serviços e de que precisa. O que me parece é que a instituição dos exércitos permanentes não é uma instituição liberal. Poderíamos seguir o exemplo da Suíça. A Constituição ali veda à União manter exércitos permanentes e os cantões apenas podem ter um número limitado de 300 soldados para cada cantão. É uma espécie de descentralização do serviço militar. Sou dos primeiros a reconhecer os muitos e grandes serviços que o exército e a armada nos têm prestado, mas não há necessidade de se prescrever, em uma Constituição, que haja exército permanente.”⁵⁶

O Apostolado Positivista também apresentou uma proposta à apreciação da constituinte, atribuindo o comando das forças federais aos governadores, nos seguintes termos: *“A força pública federal localizada em cada Estado ficará sob as ordens imediatas do chefe do mesmo Estado e servirá, sem distinção, à polícia local”*.⁵⁷ A falta de rigor em relação à separação entre as forças federais e as locais bem demonstra que a preocupação era muito mais em assegurar a autonomia dos Estados, do que em efetivamente regularizar a atuação daquelas, já que não fazia qualquer distinção em relação às polícias locais. Essa parece ter sido

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 215.

⁵⁷ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 210.

a tônica de outras propostas, tal como a apresentada pelo constituinte NINA RIBEIRO (Pará), proibindo o Poder Executivo de “*conservar qualquer contingente de forças federais nos Estados, desde que contra isso representassem os respectivos poderes*” e obrigando-o a “*remover mediante representação dos mesmos poderes, os comandantes de tais forças*”⁵⁸. Esta emenda, rejeitada na primeira discussão, foi reapresentada, desta vez pelo constituinte FRANCISCO VEIGA (Minas Gerais)⁵⁹, e aprovada pela constituinte na segunda discussão, tendo sido, todavia, rejeitada na terceira (e última), o que bem revela a dimensão do debate em torno do tema.

Cumprе destacar ainda as emendas, finalmente aprovadas em segunda discussão, que suprimiam a competência do Congresso para mobilizar e utilizar a força policial dos Estados – apresentada pelos constituintes ADOLFO GORDO (São Paulo)⁶⁰, RODRIGUES ALVES (São Paulo)⁶¹, BERNARDINO DE CAMPOS (São Paulo) e outros representantes paulistas⁶² –, bem como a competência do Presidente da República para exercer o comando das polícias dos Estados – apresentada pelos constituintes JOÃO VIEIRA (Pernambuco), VALLADÃO (Sergipe) e GABINO BESOURO (Alagoas)⁶³.

3.2.2.4. Intervenção Federal

⁵⁸ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 213.

⁵⁹ FRANCISCO LUIZ DA VEIGA (Minas Gerais) – Doutor em ciências jurídicas e sociais. Em 1873, foi nomeado juiz municipal de Pouso-Alegre, cidade de cujo governo municipal foi o presidente. Foi eleito deputado provincial para o biênio de 1876 a 1877.

⁶⁰ ADOLFO AFONSO DA SILVA GORDO (São Paulo) – Bacharel em ciências jurídicas e sociais em 1879. Conforme relatou DUNSHEE DE ABRANCHES: “*Abrindo banca de advogado em Capivary, consagrou-se, desde logo, ao lado de Cezario Morra Júnior, à organização do partido republicano em toda aquela zona. Em 1886, mudou-se para a capital do Estado, e, em 1888, foi eleito membro da comissão diretora do partido republicano paulista. Proclamada a República, foi nomeado, pelo Governo Provisório, presidente do Rio Grande do Norte*”. (*Op. Cit.*, p. 361)

⁶¹ FRANCISCO DE PAULA RODRIGUES ALVES (São Paulo) - Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo (1870). Foi vereador, juiz de paz, promotor público, deputado, presidente da então Província de São Paulo (1887-8), quando então recebeu o título de Conselheiro de Estado (retornaria à presidência do já então Estado de São Paulo em 1900) e ministro da Fazenda (em duas oportunidades: no Governo de FLORIANO PEIXOTO e no de PRUDENTE DE MORAIS). Em 1902 elegeu-se presidente da República em sucessão a CAMPOS SALES. Assumiu o cargo em 15-11-1902 e governou até o fim de seu mandato (15-11-1906), retornando, seis anos depois e pela terceira vez, ao governo do Estado de São Paulo. Outra vez eleito presidente da República em 1918, não chegou a tomar posse: dado o seu estado de saúde, foi substituído na cerimônia de posse por seu vice-presidente, DELFIM MOREIRA DA COSTA RIBEIRO, e pouco tempo depois faleceu.

⁶² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 237.

Outro tema que merece ser ressaltado, não pelo debate suscitado, mas justamente pela sua ausência, é o que se refere à intervenção federal, tema que envolve diretamente a organização federativa. AGENOUR DE ROURE, em seus comentários à Constituinte Republicana, já havia observado que:

“Uma das maiores surpresas reservadas aos pesquisadores dos Anais da Constituinte Republicana é a absoluta ausência de comentários às doutrinas relativas à intervenção federal nos Estados – questão capital no regime federativo (...) A Constituinte de 1890-91 nem se deu ao trabalho de discutir os casos de intervenção, tendo havido, sobre o assunto, apenas um discurso do Sr. MEIRA DE VASCONCELOS.”⁶⁴

Com efeito, parece chocante a falta de maiores discursos, comentários e discussões sobre o instituto da intervenção federal, o que poderia denotar uma falta de interesse sobre o assunto. Ocorre que, em uma Constituinte marcada justamente pela preocupação em relação à organização federativa ou, mais precisamente, à autonomia política a ser concedida aos Estados, este tema deveria ocupar o centro das discussões, já que se trata de um instituto que, a fim de corrigir alguma falha na organização constitucional do país, pode-se valer da quebra da autonomia dos Estados, afetando diretamente a federação. Ademais, o seu uso indevido, a partir da não observância dos permissivos constitucionais, poderia representar verdadeiro instrumento de governo nas mãos do Poder Executivo da União. Assim, ao menos dois pontos mereceriam maior atenção por parte dos constituintes: quais os casos que ensejariam a intervenção federal e a quem seria atribuída a competência para verificar a juridicidade da decretação da intervenção federal. Razões, portanto, não faltaram aos constituintes para um debate mais profícuo acerca do tema, o que, todavia, não ocorreu.

A este respeito, estabelecia o PGP, *in verbis*:

“Art. 5.º - O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

- 1.º Para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;*
- 2.º Para manter a forma republicana federativa;*

⁶³ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 240.

⁶⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 323.

3.º Para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos poderes locais;
4.º Para assegurar a execução das leis do Congresso e o cumprimento das sentenças federais.”

Este dispositivo foi mantido pela Constituinte, que se limitou a alterar a redação dos n.ºs 3 e 4.º do art. 5.º do PGP (artigo 6.º da Constituição), nos seguintes termos:

“Art. 6.º - (...)
3.º Para restabelecer a ordem e a tranqüilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos;
4.º Para assegurar a execução as leis e sentenças federais.”

Verifica-se, portanto, que a única alteração substancial refere-se à legitimidade para requerer a intervenção federal nos casos de restabelecimento da ordem e tranqüilidade nos Estados, que, segundo o projeto, pertencia aos poderes locais, tendo a Constituinte aprovado a redação proposta pela Comissão dos 21, estabelecendo que os legitimados seriam os respectivos governos. Esta alteração, também desacompanhada de maiores debates, parece restringir o direito de requisição da intervenção federal aos governadores dos Estados, afastando as assembleias legislativas, contempladas pelo PGP, já que a própria Comissão dos 21 havia rejeitado emenda apresentada pelo constituinte VIRGÍLIO DAMÁSIO (Bahia), alterando a expressão “*poderes locais*” por “*governo do Estado ou de sua assembleia legislativa*”.

3.3.2.5. Organização dos Poderes

Em relação à organização dos poderes, o PGP adotou a doutrina tripartite de Montesquieu, nos moldes da Constituição presidencialista norte-americana. Conforme dispunha o art. 15 do projeto:

“Art. 15 – São órgãos da soberania nacional os poderes legislativo, executivo e judiciário, harmônicos e independentes entre si.”

O regime presidencialista, assegurado pela independência entre os poderes – que inexistia em um sistema parlamentarista – não encontrou resistência no Congresso Constituinte, à exceção de uma manifestação isolada e desprezível dos constituintes ROSA E SILVA (Pernambuco)⁶⁵, CÉSAR ZAMA (Bahia)⁶⁶, FREDERICO BORGES (Ceará)⁶⁷, ALMEIDA NOGUEIRA (São Paulo)⁶⁸, OLIVEIRA PINTO (Rio de Janeiro)⁶⁹, TEODURETO SOUTO (Ceará)⁷⁰, que apenas apelaram para a volta do parlamentarismo logo que se verificasse haver falhado o sistema presidencialista⁷¹, além do constituinte LUIZ MORAT (Rio de Janeiro)⁷², parlamentarista convicto, que se recusou a assinar a Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, justamente em função do regime presidencialista que esta adotava.⁷³

⁶⁵ FRANCISCO DE ASSIS ROSA E SILVA (Pernambuco) – Bacharel em Direito pela Faculdade de Recife. Filiado ao partido Conservador, foi eleito deputado pelo 10.º distrito de sua terra natal à 10.ª legislatura do Império (1886 a 1889), e nomeado em 4 de Janeiro de 1889 ministro da Justiça a fim de substituir o conselheiro Ferreira Vianna, que passara para a pasta do Império do gabinete João Alfredo.

⁶⁶ ARISTIDES CÉSAR SPINOLA ZAMA (Bahia) – Doutor em medicina pela Faculdade de sua terra natal, ofereceu-se ao governo imperial a fim de seguir para a guerra do Paraguai, em 1865. Regressando à Bahia, foi eleito muitas vezes deputado provincial pelo partido liberal.

⁶⁷ FREDERICO AUGUSTO BORGES (Ceará) – Bacharel pela Faculdade de Recife em 1875, doutorando-se no ano seguinte. Recém-formado, foi nomeado promotor público em Fortaleza. Filiando-se ao partido conservador, exerceu outros cargos desde a sua formatura, sendo em 1885 eleito deputado geral à 19.ª legislatura do Império pelo 1.º distrito do Ceará. Abolicionista, redigiu o *Libertário* e defendeu no parlamento as suas idéias, definindo a sua atitude em discurso proferido na sessão de 3 de agosto de 1885, e distribuído em folhetos. Um dos fundadores da Faculdade Livre de Direito do Rio de Janeiro.

⁶⁸ JOSÉ LUIZ DE ALMEIDA NOGUEIRA (São Paulo) – Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo. Em 1873 foi eleito pelo partido conservador Deputado provincial pelo 2.º distrito da província de São Paulo, sendo reeleito para o biênio seguinte; e, na legislatura de 1876-1879, foi eleito Deputado à Assembléia Geral, onde ocupou o lugar de 1.º Secretário. Conforme anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: *“por ocasião da proclamação da República, em 15 de Novembro de 1889, era o Dr. Almeida Nogueira o redator chefe do “Correio Paulistano”, órgão do partido conservador, e, inspirado pelo Conselheiro Antonio da Silva Prado, movia então vigorosa oposição ao Gabinete Liberal, presidido pelo Visconde de Ouro Preto, e ao Governo da Província, que tinha à sua frente o General Couto de Magalhães. Com todo o seu partido, em 17 de novembro, o Dr. Almeida Nogueira, em uma reunião política havida no teatro S. José, à qual compareceram os mais proeminentes políticos pertencentes aos partidos monárquicos, aderiu ao novo regime, do qual, posteriormente, tem sido um dos mais leais e indefectíveis sustentadores”*. (Op. Cit., p. 373)

⁶⁹ AUGUSTO DE OLIVEIRA PINTO (Rio de Janeiro) – Formado em ciências jurídicas e sociais. Advogado, pertenceu ao número dos republicanos históricos com serviços ativos na propaganda.

⁷⁰ TEODURETO CARLOS DE FARIA SOUTO (Ceará) – Bacharel em Direito, bem cedo militou na política do Império, filiado ao partido liberal. Foi eleito deputado geral pelo Ceará na legislatura de 1878 a 1881 e presidiu as províncias de Santa Catarina (1883) e do Amazonas (1884). Representou ainda importante papel na propaganda abolicionista.

⁷¹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 353.

⁷² LUIZ BARRETO MURAT (Rio de Janeiro) – Bacharel em Direito pela faculdade de São Paulo.

3.2.2.5.1. Poder Legislativo

a) composição

O Poder Legislativo, segundo o PGP, seria bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ao que também não encontrou forte resistência, devendo-se destacar apenas a bancada gaúcha, que se manifestou pela unidade do Poder Legislativo, excluindo o Senado⁷⁴.

O debate em torno do Poder Legislativo centrou-se na composição da Câmara dos Deputados, orientado mais uma vez pela questão federativa, já que, diferente do Senado, aquela Casa Legislativa não asseguraria a representação igualitária entre os Estados. Conforme estabelecia o PGP:

“Art. 27 – A Câmara compõe-se dos deputados do Distrito Federal e dos Estados, na proporção, que não se poderá diminuir, de um por setenta mil habitantes.”

A Comissão dos 21 acrescentou que esta eleição se daria mediante voto direto, de modo que a Câmara dos Deputados seria composta por deputados eleitos diretamente segundo o princípio majoritário, para um mandato de três anos⁷⁵, não podendo a representação ser inferior a um por setenta mil habitantes. Este dispositivo, no entanto, sofreu duas alterações pela Constituinte. Primeiramente, o Congresso Constituinte houve por bem assegurar a representação das minorias, o que bem demonstra o reconhecimento por aquela assembléia das imperfeições do sistema eleitoral majoritário para a composição de um órgão colegiado que visa a representar toda uma população dentro de um determinado território. É que, se a Constituinte deixou assente que deveria ser

⁷³ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 367-8.

⁷⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 398.

⁷⁵ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 406. A respeito da duração do mandato, opinou AGENOR DE ROURE: “A não ser nos Estados Unidos e no México, onde o mandato dos deputados dura dois anos; na Dinamarca e na Suécia, onde o prazo é de três anos como no Brasil, todas as outras nações do mundo dão ao mandato legislativo uma duração de quatro, cinco e seis anos. A nossa Constituinte de 1890-91 primou em fixar prazos curtos demais para a duração do mandato, para a duração das sessões e para o exercício da presidência da República. E nunca se poderá saber o motivo desse procedimento, porque tais pontos do projeto constitucional passaram sem debate algum, sem explicação de voto, sem justificação ou exposição de quem quer que seja – comissão ou membros da assembléia.”(Idem.)

assegurada a representação das minorias, *contrario sensu*, pode-se afirmar que o sistema majoritário por si só não a asseguraria. Além disso, a Constituinte, mais uma vez movida pela questão federativa, estabeleceu um mínimo de representantes por Estado, a fim de evitar a sub-representação na Câmara Federal, tendo a idéia surgindo a partir de uma emenda apresentada pelos constituintes UCHÔA RODRIGUES (Amazonas)⁷⁶, ATHAYDE JÚNIOR (Espírito Santo)⁷⁷, ANTONIO AZEREDO (Mato Grosso)⁷⁸, CAETANO DE ALBUQUERQUE (Mato Grosso)⁷⁹, BELFORT VIEIRA (Amazonas)⁸⁰, AQUILINO DO AMARAL (Mato Grosso), MUNIZ FREIRE (Espírito Santo)⁸¹, FREDERICO BORGES (Ceará) e JOAQUIM SARMENTO (Amazonas)⁸² ainda na 1.^a discussão⁸³. Em 2.^a discussão, a bancada da Paraíba, sob a liderança do constituinte EPITÁCIO PESSOA (Paraíba do Norte)⁸⁴, apresentou emenda com o mesmo teor de uma

⁷⁶ MANOEL UCHÔA RODRIGUES (Amazonas) – Militar, promovido a capitão a 17 de março de 1890. Bacharel em matemática e ciências físicas.

⁷⁷ ANTONIO BORGES DE ATHAYDE JÚNIOR (Espírito Santo) – Militar, promovido a capitão em 7 de janeiro de 1890.

⁷⁸ ANTONIO FRANCISCO DE AZEREDO (Mato Grosso) – Começou como estudante da Escola Militar, da qual afinal saiu dando baixa do serviço do exército. Passou depois a trabalhar em jornais, entrando para o Diário de Notícias sob a direção do Conselheiro Rui Barbosa.

⁷⁹ CAETANO MANOEL DE FARIA E ALBUQUERQUE (Mato Grosso) – Militar, promovido a major graduado em 21 de Março de 1890. Em 1884, lançou a sua candidatura de deputado geral por Mato Grosso pelo partido liberal, não sendo eleito.

⁸⁰ MANOEL IGNÁCIO BELFORT VIEIRA (Amazonas) – Militar, promovido a capitão-tenente em 8.01.1890. Proclamada a República, foi eleito deputado à Constituinte, mas não terminou o mandato por haver sido aclamado governador do Maranhão.

⁸¹ JOSÉ DE MELLO CARVALHO MUNIZ FREIRE (Espírito Santo) – Formou-se em 1881 pela Faculdade de Direito de São Paulo. Nesse mesmo ano, foi eleito deputado providencial pelo partido liberal, sendo reeleito nos biênios de 1882 a 1883, e 1888 e 1889. Achou-se diplomado deputado geral em 1889 quando se proclamou a República.

⁸² JOAQUIM JOSÉ PAES DA SILVA SARMENTO (Amazonas) – Era funcionário público aposentado no Estado de Amazonas. Filiado embora ao partido liberal, aderiu à República, sendo eleito senador à Constituinte.

⁸³ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 556.

⁸⁴ Cumpre observar que o constituinte EPITÁCIO PESSOA (Paraíba do Norte) já havia apresentado na Comissão dos 21 emenda estabelecendo que a representação dos Estados na Câmara dos Deputados deveria ser a mesma, tal como ocorre com o Senado. Esta emenda, rejeitada no seio da Comissão, foi reapresentada pelos constituintes FREDERICO BORGES (Ceará) e MARTINHO RODRIGUES na 1.^a discussão da Constituinte, sendo novamente rejeitada. Apresentando seus argumentos, assim se manifestou EPITÁCIO PESSOA (Paraíba do Norte): “*o art. 27 é uma aplicação perfeita, completa do princípio que defende a proporcionalidade da representação. Doutrina liberal, que garante a intervenção de todos os indivíduos na gestão dos negócios públicos, eu compreendo-a como uma condição, como um elemento indispensável da verdade política nos governos unitários, mas também como uma injustiça grave e inconveniente nos governos federativos. (...) Nos governos federativos, porém, cada circunscrição tem uma autonomia própria, tem quase que uma soberania, cada qual representa um corpo político à parte, tem interesses perfeitamente delineados, perfeitamente discriminados, de maneira que os representantes são mandatários dos Estados, vêm defender os interesses dos Estados, cuja soma constitui o interesse da União (Apoiados). (...) Qual a razão por que o Estado de Minas Gerais há de ter maior influência nos negócios federais do que o da Paraíba ou este do que o do Mato Grosso?...*” (ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 557)

emenda apresentada pela bancada catarinense, estabelecendo o mínimo de 4 e o máximo de 25 deputados por Estado⁸⁵. Ambas, no entanto, foram rejeitadas, tendo a constituinte aprovado emenda apresentada pelo constituinte GABRIEL DE MAGALHÃES (Minas Gerais)⁸⁶, estabelecendo que o número de deputados e a forma da eleição deveriam ser regulados por lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional, postergando a decisão sobre a matéria. A Constituinte, entretanto, em 3.^a discussão manteve a redação anterior⁸⁷, estabelecendo:

“Art. 28 – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

§1.º O número dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse número ser inferior a quatro por Estado.”

Em relação às condições de elegibilidade para o Congresso Nacional, o PGP estabelecia que seriam inelegíveis os religiosos regulares e seculares de qualquer confissão; os governadores; os chefes de polícia; os comandantes de armas, bem como os que exercerem comandos de forças de terra e mar equivalentes, ou superiores; os comandantes de corpos policiais; os juízes de 2.^a instância e os membros do Supremo Tribunal; e os funcionários administrativos demissíveis independentemente de sentença. A Comissão dos 21, no entanto, preferiu deixar a matéria à lei ordinária aprovada pelo Congresso Nacional⁸⁸, o que foi mantido pela Constituinte.

b) Competência legislativa

As matérias que seriam inseridas na competência legislativa do Congresso Nacional também foram objeto de calorosos debates no seio da constituinte,

⁸⁵ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 560. Conforme observou AGENOR DE ROURE: “a idéia não vingou, mas se vingasse só teria ferido Minas Gerais, único Estado que dá mais de 25 deputados”. (Idem.)

⁸⁶ GABRIEL DE PAULA ALMEIDA MAGALHÃES (Minas Gerais) – Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo. Por muito tempo foi advogado na cidade de Leopoldina, onde atuou na propaganda republicana.

⁸⁷ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 563.

revelando-se, ao término, como um dos temas mais polêmicos do processo de elaboração do texto constitucional. A polêmica, mais uma vez, era movida pela questão federativa, dividindo os constituintes entre aqueles que defendiam um modelo que concentrasse, mais especificamente, as matérias de direito civil, penal e comercial na esfera legislativa da União Federal, ou seja, em favor da unidade da legislação em vigor no território nacional, e aqueles que defendiam a pluralidade de legislação, ou seja, um modelo descentralizado, a partir da atribuição de uma ampla esfera de competência legislativa aos Estados, o que permitiria a coexistência no País de legislações estaduais distintas ou até mesmo contraditórias em matéria civil, penal e comercial, dentre outras.

O PGP, *unionista* por excelência, enquadrava-se no modelo centralizador, que asseguraria a unidade de legislação no País, estabelecendo como competência privativa do Congresso Nacional “*codificar as leis civis, criminais, comerciais e processuais da República*” (art. 33, n.º 24). A oposição ao modelo *unionista* do PGP se fez presente já na Comissão dos 21, sob a liderança de JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), que defendia um modelo descentralizado, assegurando aos Estados a mais ampla esfera de competência legislativa⁸⁹. O constituinte GUIMARÃES NATAL (Goiás)⁹⁰ apresentou emenda ao aludido dispositivo – n.º 24 do art. 33 –, acrescentando o seguinte: “*sendo permitido aos Estados, quanto àquelas, alterarem-lhe as disposições de modo a adaptá-las às suas necessidades especiais e interesses peculiares e próprios*”⁹¹. Assim, embora preservasse a competência legislativa sobre direito civil, penal e comercial na esfera da União Federal, assegurava aos Estados a possibilidade de legislar também sobre estas matérias a fim de adequá-las aos seus interesses peculiares. A Comissão dos 21 rejeitou ambas as propostas, mantendo o modelo adotado pelo PGP.

⁸⁸ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 541.

⁸⁹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 618.

⁹⁰ JOAQUIM XAVIER GUIMARÃES NATAL (Goiás) – Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo. Seguindo a magistratura, foi recém-formado nomeado promotor público e curador geral dos órfãos na capital de Goiás, cargo que exerceu de 1883 até 17 de Janeiro de 1885, quando foi nomeado juiz substituto. Completou o seu quadriênio em 17 de Janeiro de 1889. Nesse ano, proclamada a República, fez parte da Junta Governativa aclamada pelo povo, de 1.º de Dezembro de 1889 a Março de 1890. Ocupou logo em seguida o cargo de 1.º vice-governador do Estado, sendo também nomeado Juiz de Direito da comarca do Rio das Pedras.

⁹¹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 617.

Cumpra observar que, embora o texto finalmente aprovado tenha efetivamente adotado o modelo centralizador, assegurando a unidade de legislação, a constituinte, em 1.^a discussão, aprovou emenda apresentada pelo constituinte LEOPOLDO BULHÕES (Goiás), que adotava um modelo descentralizado, permitindo a pluralidade de legislação no País, tendo restabelecido o modelo centralizado somente na 2.^a discussão, a partir de emenda apresentada pelo constituinte LEOVIGILDO FILGUEIRAS⁹² (Bahia)⁹³, por uma diferença de apenas 13 votos (98 x 85)⁹⁴.

c) Estado de sítio

No que tange às demais competências atribuídas ao Congresso Nacional, interessante observar que, em uma Constituinte tomada pelo furor federalista, o dispositivo que assegurava ao Congresso Nacional competência para decretar estado de sítio, sobretudo quando o motivo a dar ensejo a tal medida seria a “comoção interna” – termo inequivocamente vago – em um ou mais pontos dentro do território nacional, não suscitou debates proporcionais à importância da matéria. Na verdade, os dispositivos não foram sequer discutidos, sofrendo emendas somente de redação⁹⁵.

d) Revisão constitucional

Em relação à revisão constitucional, o PGP estabelecia que a Constituição seria rígida, ou seja, adotava um processo de modificação do seu conteúdo mais complexo do que o processo para aprovação de leis ordinárias – em substituição à semi-rigidez que caracterizava a Carta Política do Império⁹⁶ – abrigando ainda um

⁹² LEOVIGILDO YPIRANGA DO AMORIM FILGUEIRAS (Bahia) – Bacharel em Direito pela Faculdade do Recife. Exerceu cargos de magistratura. Em 1884, foi eleito pelo partido liberal deputado à Assembléia Provincial, mandato que desempenhou até 1887.

⁹³ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 632.

⁹⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 635.

⁹⁵ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 612.

⁹⁶ Constituição de 1824, “Art. 178 – É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos e individuais dos cidadãos;

núcleo imodificável (cláusulas pétreas) referente à forma republicana e federativa e à igualdade de representação dos Estados no Senado⁹⁷.

A Comissão dos 21, embora favorável à rigidez constitucional, criticou o *quorum* de três quartos estabelecido pelo PGP para a aprovação de uma emenda constitucional, propondo a redução para um *quorum* de dois terços⁹⁸, o que foi aprovado pela constituinte logo na 1.^a discussão.

Interessante ressaltar que na 2.^a discussão a Constituinte aprovou emenda apresentada por VIRGILIO DAMÁSIO (Bahia) estabelecendo a semi-rigidez da Constituição, nos termos da Carta Política de 1824⁹⁹, tendo retornado, no entanto, em 3.^a discussão, à redação aprovada na 1.^a discussão, após manifestação nesse sentido dos constituintes MEIRA VASCONCELLOS (Pernambuco)¹⁰⁰, SERZEDELLO CORREIA (Pará)¹⁰¹ e CAMPOS SALES (São Paulo)¹⁰².

Quanto às cláusulas pétreas, embora aprovado pela Constituinte, vale observar que a idéia de um núcleo imodificável do texto constitucional não foi unanimemente aceita, tendo sido apresentadas emendas supressivas pelo Apostolado Positivista bem como pelos constituintes JOSÉ HIGINO (Pernambuco), BARBOSA LIMA (Ceará)¹⁰³, PEREIRA DE LYRA

tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.”

⁹⁷ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 658.

⁹⁸ Conforme parecer da Comissão dos 21: “O art. 85 da Constituição dificulta de tal modo as reformas constitucionais, que praticamente as torna quase irrealizáveis. Pensando a comissão que convém moderar tamanho rigor, propõe que se substitua a maioria de três quartos de que trata o §2.º desse artigo, pela maioria de dois terços”. (idem.)

⁹⁹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 659. Cumpre observar que o constituinte MARTINHO PRADO JÚNIOR apresentou emenda também adotando o modelo de semi-rigidez. Entretanto, segundo a sua proposta, apenas o processo de reforma constitucional referente às matérias relativas à discriminação de rendas seria igual ao processo legislativo ordinário. (Idem)

¹⁰⁰ JOÃO VICENTE MEIRA DE VASCONCELOS (Pernambuco) – Formou-se em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Recife (1870). Foi abolicionista e deputado à assembléia legislativa da província de Pernambuco em quatro legislaturas, de 6 de Março de 1882 a Julho de 1889.

¹⁰¹ INOCÊNCIO SERZEDELLO CORREIA (Pará) – Militar, promovido a Major em 07.01.1890.

¹⁰² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 660. Embora rejeitada, vale transcrever a proposta apresentada pelo constituinte FRANCISCO VEIGA (Minas Gerais) estabelecendo uma data para revisão constitucional por um processo mais simples, tal como o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir a alteração do texto constitucional, após um curto período de vigência. Em textual: “Art. O atual Congresso, na terceira sessão da legislatura ordinária, poderá, independentemente dos trâmites do art. 85, modificar esta Constituição, se assim aconselhar a experiência e for requerido por alguma das Câmaras”. (Nas condições excepcionais em que está sendo discutido e votada a Constituição, é de prever-se que ela sairá com mais de uma lacuna. Tendo o atual Congresso recebido poderes especiais para decretar a Constituição, parece haver vantagem em autorizar-se sua revisão depois de dois anos de experiência, se esta assim o aconselhar). – Francisco Veiga. (Idem.)

¹⁰³ BARBOSA LIMA (Ceará) – Alexandre Barbosa Lima – p. 295 – Militar. Promovido a 1.º tenente em 4 de janeiro de 1890. Bacharel em matemática e ciências físicas.

(Pernambuco)¹⁰⁴, AMFILÓFIO (Bahia)¹⁰⁵, MEIRA DE VASCONCELOS (Pernambuco) e BELLARMINO CARNEIRO (Pernambuco) – estes dois últimos apenas no que tange à igualdade de representação no Senado Federal.

3.2.2.5.2. Poder Executivo

a) Mandato Presidencial

Em relação ao Poder Executivo, a primeira discussão que se fez presente na Constituinte foi no tocante ao mandato presidencial. O PGP estabelecia um mandato de 6 anos, superando, portanto, até mesmo o mandato presidencial estabelecido na Constituição norte-americana. A idéia de um mandato tão extenso causou certo receio na constituinte, cabendo aqui transcrever a manifestação prudente do constituinte Sr. CÉSAR ZAMA (Bahia):

“O espaço de seis anos me parece e é com efeito excessivo para se investir um homem, quaisquer que sejam os seus dotes intelectuais e morais, de atribuições tão amplas como as que vamos conferir ao futuro presidente; e, tanto mais avultam as preocupações de meu espírito, quando vejo que a responsabilidade que impomos ao primeiro magistrado da Nação é apenas nominal, não nos restando meio algum de torná-la realmente efetiva em qualquer emergência grave. Senhores, todo o poder tem tendência a abusar.

Os romanos neste ponto foram tão escrupulosos que, derrubando a realeza, entenderam que não deviam dar mais de um ano de duração ao Consulado que criaram; e quando as circunstâncias os obrigavam a recorrer às ditaduras, estas eram passageiras e em caso algum podiam ir além de seis meses. Nos Estados Unidos da América do Norte, o mandato presidencial é de quatro anos...

Se o Presidente tiver sido bom, reelejamo-lo depois de um intervalo de quatro anos. Não há a menor conveniência na duração do mandato por seis anos (apoiados). Temo o supremo poder de longa duração, ainda mesmo confiado a um homem como aquele que, durante 47 anos, o exerceu entre nós...”¹⁰⁶

¹⁰⁴ ANTONIO ALVES PEREIRA DE LYRA (Pernambuco) – Formou-se em medicina em 1884. Entrando desde logo na política, foi deputado provincial de Março de 1884 a Dezembro de 1885.

¹⁰⁵ AMFILÓFIO BOTELHO FREIRE DE CARVALHO (Bahia) – Formou-se em direito pela Faculdade de Recife. Seguindo a magistratura, foi na Bahia promotor, juiz municipal e juiz de direito. Mais tarde, exerceu o cargo de juiz da vara comercial de S. Salvador. Foi ainda chefe de polícia na sua terra natal [Bahia]. Em 7 de Outubro de 1885 foi empossado do governo da província de Alagoas. Proclamada a República, foi nomeado pelo governador da Bahia para, em comissão com os conselheiros JOSÉ ANTONIO SARAIVA e VIRGÍLIO DAMÁSIO, organizar o projeto da Constituição do Estado.

¹⁰⁶ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 690-1.

A manifestação do constituinte CÉSAR ZAMA (Bahia) parecia refletir a opinião da maior parte da constituinte, de modo que, sem maiores debates, foi aprovada, logo na 1.^a discussão, a proposta definindo o mandato presidencial em 4 anos, o que foi mantido na 2.^a discussão¹⁰⁷.

b) Eleição

A eleição para Presidente da República, segundo o PGP, seria indireta, seguindo o modelo norte-americano. Em textual:

“Art. 43 – O Presidente e o Vice-Presidente serão escolhidos pelo povo, mediante eleição indireta, para a qual cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma circunscrição, com eleitores especiais em número duplo do da respectiva representação no Congresso. (...)”

A Comissão dos 21 manteve, por maioria de votos, a eleição indireta, seguindo, no entanto, modelo diverso do estabelecido pelo PGP. Conforme definido pela Comissão, o Presidente deveria ser eleito por um órgão colegiado composto por apenas um representante de cada Estado da Federação, valendo recordar que esta era também a composição da própria Comissão dos 21. JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul) manifestou-se contrário a este sistema, defendendo a adoção de eleição direta para a Presidência da República¹⁰⁸, eis que, segundo frisou o representante do Rio Grande do Sul, a maioria dos membros deste órgão colegiado, que escolheriam, portanto, o Presidente da República, poderia, na verdade, representar uma minoria em âmbito nacional¹⁰⁹.

Em 1.^a discussão na Constituinte foi aprovada, por uma diferença de 5 votos apenas (88 contra 83)¹¹⁰, a eleição direta, a partir de proposta apresentada por MUNIZ FREIRE (Espírito Santo), GUIMARÃES NATAL (Goiás), BELLARMINO CARNEIRO (Pernambuco), CÉSAR ZAMA (Bahia), ANTÃO DE FARIA (Rio Grande do Sul)¹¹¹, LEOPOLDO DE BULHÕES (Goiás),

¹⁰⁷ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 693.

¹⁰⁸ No mesmo sentido manifestaram-se os constituintes FLEURY CURADO (Goiás) e MUNIZ FREIRE (Espírito Santo). (ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 718)

¹⁰⁹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 717.

¹¹⁰ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 736-7.

¹¹¹ ANTÃO GONÇALVES DE FARIA (Rio Grande do Sul) – Formou-se em engenharia civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Republicano histórico, tomou parte ativa na propaganda no Rio Grande do Sul. Proclamada a República, foi nomeado diretor das obras do Estado.

ARISTIDES MAIA (Minas Gerais)¹¹², BARBOSA LIMA (Ceará), MONTEIRO DE BARROS (Espírito Santo)¹¹³, CASSIANO DO NASCIMENTO (Rio Grande do Sul)¹¹⁴, BORGES DE MEDEIROS (Rio Grande do Sul), JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul), MENNA BARRETO (Rio Grande do Sul)¹¹⁵, SERZEDELLO (Pará), RAMIRO BARCELLOS (Rio Grande do Sul)¹¹⁶, ASSIS BRASIL (Rio Grande do Sul)¹¹⁷, PINHEIRO MACHADO (Rio Grande do Sul)¹¹⁸, ABOOTT (Rio Grande do Sul)¹¹⁹, ALVARES (Rio Grande do Norte)¹²⁰ e

¹¹² ARISTIDES DE ARAÚJO MAIA (Minas Gerais) – Bacharel em letras e em ciências jurídicas e sociais. Exerceu a magistratura, a princípio. Propagandista da República, foi chefe de polícia do seu Estado, membro do Congresso Republicano Mineiro e deputado à Constituinte Federal.

¹¹³ JOSÉ CEZARIO DE MIRANDA MONTEIRO DE BARROS (Espírito Santo) – Nascido em Minas Gerais, residiu largo tempo em Itaboana, onde se dedicou à lavoura. Filiado ao partido conservador, foi deputado provincial no Espírito Santo, tomando parte ativa na política. Em 10 de julho de 1888, tomou posse na presidência da Província das Alagoas, cargo que desempenhou até o fim deste mesmo ano.

¹¹⁴ ALEXANDRE CASSIANO DO NASCIMENTO (Rio Grande do Sul) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo. Em 26 de Outubro de 1893, foi nomeado ministro do Exterior na presidência do marechal Floriano, exercendo esse cargo até a terminação do mandato deste (15 de Novembro de 1894).

¹¹⁵ ANTONIO ADOLFO DA FONTOURA MENNA BARRETO (Rio Grande do Sul) – Militar, promovido a tenente-coronel em 17.03.1890. Participou da Guerra do Paraguai mas foi desterrado para a Amazônia e reformado, em virtude de seus ideais republicanos. Proclamada a república foi deputado constituinte e terminou por voltar à ativa tendo sido ministro da Guerra (1912) no governo Hermes da Fonseca.

¹¹⁶ RAMIRO FORTES BARCELLOS (Rio Grande do Sul) – Formou-se em medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro em 1874. Filiado ao partido liberal no Império, foi deputado à Assembléia Provincial do Rio Grande do Sul de 1877 a 1881.

¹¹⁷ JOAQUIM FRANCISCO DE ASSIS BRASIL (Rio Grande do Sul) – Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo (1882). Conforme relata DUNSHEE DE ABRANCHES: *“declarou-se republicano desde os bancos acadêmicos. Poeta e dramaturgo, homem de letras e pensador, sportman e criador, possuindo importantes estabelecimentos pecuários em sua terra natal, iniciou-se na vida pública escrevendo trabalhos para a imprensa. Redigiu ‘A República’, órgão do Clube Republicano Acadêmico de S. Paulo; a ‘Evolução’ (jornal literário); e a ‘Federação’, de Porto Alegre”*.

¹¹⁸ PINHEIRO MACHADO (Rio Grande do Sul) – Foi militar, promovido a alferes pelo governo imperial. Formou-se em Direito pela Faculdade de São Paulo (1878). Em 1879 fundou o Partido Republicano Conservador Rio-Grandense, ao lado de JÚLIO DE CASTILHOS e ASSIS BRASIL. Em 1882, tomou parte ativa no 1.º Congresso Republicano, reunido em Porto Alegre. Conforme narrou DUNSHEE DE ABRANCHES: *“Na véspera de 15 de Novembro de 1889, retirava-se Pinheiro Machado com a sua esposa da localidade em que residia, ameaçado de morte, por suspeitas de que preparava um movimento armado, que ali deveria rebentar, com os outros chefes da propaganda no Rio Grande do Sul. Distante já vinte léguas de sua estância, recebia entretanto no dia seguinte comunicação inesperada de seus correligionários para que regressasse, pois a República havia sido implantada no Rio de Janeiro. Implantado o novo regime, explica-se assim facilmente porque foi preferido a outros denotados republicanos de sua terra para ocupar uma cadeira no Senado na Constituinte Federal, mandato que lhe foi ininterruptamente renovado até a morte. Signatário embora da Constituição de 24 de Fevereiro, não tomou parte ativa no debate para a sua confecção, limitando-se a prestigiar os esforços dos seus correligionários do Rio Grande do Sul no sentido de tornar vitoriosos os pontos capitais do programa do seu partido”*. (Op. Cit., pp. 267-8)

¹¹⁹ FERNANDO ABOOTT (Rio Grande do Sul) – Formou-se em medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro. Foi deputado federal à constituinte e à 1.ª legislatura pelo seu estado natal, de que foi também vice-presidente (1893).

THOMAZ FLORES¹²¹ (Rio Grande do Sul)¹²². Em 2.^a discussão foi mantida a eleição direta, tendo sido ainda aprovada emenda estabelecendo que, caso nenhum candidato atingisse a maioria absoluta, o segundo turno seria realizado pelo Congresso. Foi também aprovada a segunda parte da emenda do Sr. AUGUSTO DE FREITAS (Bahia)¹²³ estabelecendo que, caso ocorresse empate entre os dois primeiros candidatos, considerar-se-ia eleito o mais velho¹²⁴. A constituinte aprovou ainda a proposta da Comissão dos 21 estabelecendo a obrigação de se proceder a uma nova eleição sempre que, em caso de vacância, por qualquer motivo, não houvessem ainda decorrido dois anos do período presidencial, o que não constava no PGP¹²⁵.

Convém também registrar, embora não tenha sido aprovada, a proposta apresentada pelo constituinte MUNIZ FREIRE (Espírito Santo) permitindo a destituição do cargo da Presidência da República “*sob o fundamento de que este mal cura os interesses da Pátria*” nos seguintes termos:

“Acrescente-se ao capítulo I da seção II, título I, onde convier:

Aos cidadãos da Nação é permitido pedir, em qualquer tempo, a destituição do Presidente da República, sob o fundamento de que este mal cura os interesses da Pátria.

§1.º Este pedido deverá ser dirigido à Câmara por número nunca inferior a cem mil cidadãos que tenham o gozo e o exercício de todos os direitos políticos, habitantes de um ou mais Estados, em uma ou mais de uma petição, contanto que a soma total de nomes atinja aquele número. O pedido deverá ser documentado quando alegar fatos especificados.

§2.º Apresentado o pedido, a Câmara mandará publicar imediatamente tudo quanto a ele se referir e convidará a Nação a manifestar-se, “sim” ou “não”, no prazo de quatro meses da data da convocação e em dia designado no referido ato.

¹²⁰ ALMINO ALVARES AFONSO (Rio Grande do Norte) – Formou-se em medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro em 1880. Voltando a Natal, regeu a cadeira de história no Atheneu Rio-Grandense. Abolicionista, fundou um jornal e fez conferências públicas em prol da libertação dos escravos. Republicano, tomou parte ativa na propaganda. Proclamada a República, foi governador provisório do Estado.

¹²¹ THOMAZ THOMPSON FLORES (Rio Grande do Sul) – Militar, promovido a major em 7 de janeiro de 1890 e a tenente-coronel em 17 de Março do mesmo ano.

¹²² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 729.

¹²³ JOSÉ AUGUSTO DE FREITAS (Bahia) – Formado em Direito pela Faculdade de Recife. Conforme aponta DUNSHEE DE ABRANCHES: “*Filiado embora ao partido liberal e exercendo o cargo de promotor público de S. Salvador, colocou-se ao lado dos republicanos durante os conflitos, ali travados com a polícia, por ocasião da passagem do Conde d’Eu e Silva Jardim. Proclamada a República, foi nomeado chefe de polícia do seu Estado*”. (*Op. Cit.*, p. 322)

¹²⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 746.

¹²⁵ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 702.

§3.º tomarão parte nessa decisão todos os eleitores alistados até a data em que ela houver lugar.

§4.º Os sufrágios serão recebidos perante mesas organizadas pela mesma forma exigida para as eleições do Congresso. Cada eleitor fabricará a sua cédula no ato de dar o voto, em lugar para esse fim reservado, junto à mesa, perfeitamente defendido das vistas do público e da mesa.

§5.º Feita a apuração geral de todas as autênticas das apurações parciais de cada Estado e da Capital Federal, a Câmara publicará o resultado e declarará destituído o Presidente, se a Nação, por sua maioria, assim o houver querido.”¹²⁶

c) Competências

O PGP estabelecia que seria da competência do Presidente da República nomear os membros da magistratura federal, o que foi mantido pela Comissão dos 21. A Constituinte, no entanto, aprovou emenda apresentada por AUGUSTO DE FREITAS (Bahia), estabelecendo que a nomeação dos magistrados federais pelo Presidente da República se daria a partir de proposta apresentada pelo Supremo Tribunal Federal¹²⁷. Interessante observar que as propostas estabelecendo concurso público para a magistratura federal, apresentadas pelos constituintes PINHEIRO GUEDES (Mato Grosso)¹²⁸ e GONÇALVES CHAVES (Minas Gerais)¹²⁹, foram todas rejeitadas.

A nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República – vale recordar – não estava presente no projeto apresentado pela Comissão dos Cinco, que estabelecia que o órgão de cúpula do Poder Judiciário seria composto por 15 juízes eleitos pelo Senado, sem interferência do Poder

¹²⁶ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 707.

¹²⁷ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 774.

¹²⁸ ANTONIO PINHEIRO GUEDES (Mato Grosso) – Formado em medicina pela faculdade do Rio de Janeiro, entrou para o corpo de saúde do Exército em 1870. Foi promovido a major cirurgião mor de brigada em 5 de março de 1890 e a tenente-coronel médico de 2.ª classe em 27 do mesmo mês.

¹²⁹ ANTONIO GONÇALVES CHAVES (Minas Gerais) – Bacharel em Direito pela Faculdade de SP (1863). Foi eleito deputado provincial por Minas nos biênios de 1866 a 67 e 1868 a 69 pelo partido liberal do extremo norte. DUNSHEE DE ABRANCHES anota ainda que: “*Vitoriosos os liberais em 1878, o ministério Paranaguá deu-lhe em 1882 a primeira delegação que o seu partido lhe confiou na administração pública, nomeando-o presidente da província de Santa Catarina, cargo de que se empossou a 6 de Setembro daquele ano. Pouco se demorou, porém, naquela província, pois que, nos primeiros meses de 1883, se exonerou daquele cargo, recebendo de seu partido investidura mais importante, vindo substituir o Dr. Theophilo Ottoni na presidência de Minas, de que tomou posse a 7 de Março de 1883*”. (*Op. Cit.*, p. 390)

Executivo¹³⁰. Foi, portanto, RUI BARBOSA (Bahia) quem substituiu este sistema de eleição pela nomeação pelo Presidente da República com aprovação do Senado. Na Comissão dos 21, JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul) tentou suprimir a participação do Senado, não obtendo êxito.

Iniciada a 1.^a discussão foram apresentadas algumas emendas ao PGP. Nesse sentido, o constituinte GONÇALVES CHAVES (Minas Gerais) apresentou emenda estabelecendo que, dos 15 ministros que comporiam o STF, dois terços seriam escolhidos dentre os magistrados mais antigos e cinco escolhidos dentre cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado. NINA RIBEIRO (Pará) apresentou emenda ampliando o número de ministros do STF, que deveriam ser eleitos pela magistratura de cada Estado e do Distrito Federal, de entre os seus pares de notável saber e reputação. O constituinte AMFILÓFIO (Bahia) apresentou emenda estabelecendo que o número de ministros do STF deveria ser o mesmo dos tribunais de apelação – nomeado o juiz mais antigo de cada um desses tribunais – acrescido de um terço (1/3), de livre nomeação pelo Presidente da República, a ser aprovado pelo Senado. Foi apresentada ainda emenda pelo constituinte LEOVIGILDO FILGUEIRAS (Bahia) estabelecendo que o STF seria composto por tantos juízes quantos fossem os Estados, eleitos pelas legislaturas de entre magistrados ou juristas de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado.

Embora todas essas emendas tenham sido rejeitadas, vale transcrever as manifestações de alguns constituintes descontentes com o PGP. Nesse sentido, assim manifestou-se o constituinte JOSE HIGINO (Pernambuco):

“... o Presidente da República, chefe talvez de um partido e sectário do princípio em voga nos Estados Unidos de que os despojos pertencem ao vencedor – for victors spoils – poderá compor aquele tribunal com criaturas suas e lançar a sua espada de Brenno na balança dos poderes públicos.

*...
O pensamento que presidiu a organização do Supremo Tribunal Federal, como propõe a emenda (do Sr. Amphilophio), é incontestavelmente superior ao do projeto...*

A presença no Supremo Tribunal de juízes tirados dos tribunais superiores dos Estados, não é uma ‘seria garantia para estes e ao mesmo tempo um penhor da idoneidade e experiência dos membros do mais elevado tribunal da república?...’¹³¹

¹³⁰ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 776.

GONÇALVES CHAVES (Minas Gerais), defendendo seu projeto:

“Senhores, a minha emenda consigna um outro sistema para a nomeação dos membros do Supremo Tribunal Federal, conciliando o princípio político com as garantias que não se devem negar à magistratura. Concordo que seja a escolha feita pelo chefe do Poder Executivo, mas com a aprovação do Senado, sendo o veto do Senado um corretivo aos abusos possíveis do Governo. O projeto não garante à magistratura federal de primeira instância acesso na sua carreira. É verdade que o Tribunal, investido de um caráter eminentemente político, que dele faz “o grande pilar” da Constituição – uma espécie de poder moderador, destinado a manter o equilíbrio de todos os poderes da federação – é verdade, digo, que esse Tribunal deve ser constituído sob a influência de motivos que nem sempre serão satisfeitos com a nomeação de magistrados meramente por antiguidade. Por outro lado, é preciso chamar à magistratura federal os primeiros talentos, as vocações decididas e as aptidões provadas; e, para isso, faz-se indispensável que se abra ao magistrado de primeira entrância uma carreira – que ele tenha diante de si o Supremo Tribunal...

É verdade que o projeto não nega a essa magistratura o acesso, mas deixa ao arbítrio do Poder Executivo a escolha. É no intuito de limitar esse arbítrio, de regularizar essa função que eu apresento a minha emenda. Ela confere ao Presidente o direito de livre nomeação, com a aprovação do Senado, na razão de um terço do Tribunal; o preenchimento dos outros dois terços se fará por nomeação do Presidente, mas de entre os juizes federais mais antigos. Parece-me que deste modo se conciliam todas as conveniências de ordem pública...”¹³²

O constituinte BARBOSA LIMA (Ceará) protestou contra a nomeação *“pela condição de notável saber e merecimento, condição rigorosamente imponderável, impalpável, impossível de deixar de cair no arbítrio e muitas vezes em coisa pior – no nepotismo, no patronato, no filhotismo”* – preferindo o sistema de concurso para o preenchimento de qualquer cargo no primeiro grau.

Aprovado em 1.^a discussão o sistema do PGP, novas propostas foram apresentadas, além das emendas dos constituintes GONÇALVES CHAVES (Minas Gerais), LEOVIGILDO FILGUEIRAS (Bahia) e AMFILÓFIO (Bahia) que foram novamente submetidas à apreciação da Constituinte. Nesse sentido, o constituinte PINHEIRO GUEDES (Mato Grosso) apresentou emenda criando tribunais federais nos Estados para tirar, de cada qual, um membro para o Supremo Tribunal, mediante eleição entre os que tivessem mais de cinco anos de exercício; e mais um terço desse número tirado de entre cidadãos distintos (um de cada Estado), com quarenta anos de idade. BUENO DE PAIVA (Minas Gerais)¹³³

¹³¹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 777.

¹³² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, pp. 778-9.

¹³³ (FRANCISCO ÁLVARO BUENO DE PAIVA (Minas Gerais) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo (1882). Nomeado promotor público de S. José do Paraíso, exerceu o cargo

e outros constituintes mineiros apresentaram emenda determinando que os membros do Supremo Tribunal deveriam ser tirados, por antiguidade absoluta, dentre os magistrados dos Estados, sempre de maneira a serem representados, preenchidas as vagas por magistrados dos Estados a que elas correspondessem. O constituinte SERZEDELLO (Pará) apresentou emenda estabelecendo que o STF deveria ser composto por 21 juízes, correspondendo aos 20 Estados e ao DF, por eleição feita pelos tribunais superiores e pelos juízes de 1.^a instância do Estado a que pertencerem as vagas, entre magistrados ou quaisquer “*cidadãos de notável saber e alto espírito de justiça*”. Por fim, JOSÉ HIGINO (Pernambuco) apresentou emenda deixando à lei ordinária a composição do STF.

Todas estas emendas foram rejeitadas pela Constituinte, sendo mantido o sistema aprovado em 1.^a discussão, a partir do qual o Supremo Tribunal Federal seria composto por 15 juízes escolhidos pelo Presidente, mediante aprovação do Senado.

d) Veto Presidencial

No tocante ao processo legislativo, o PGP estabelecia que, caso o Presidente da República julgasse o projeto de lei inconstitucional, ou contrário ao interesse da nação, poderia apor seu veto no prazo de 10 dias úteis, não sendo permitido o veto parcial¹³⁴. O projeto de lei vetado pelo Presidente da República deveria ser devolvido ao Poder Legislativo que poderia derrubar o veto nos seguintes termos:

“art. 35 (...)

§3.º – Devolvido o projeto à Câmara que o iniciou ali se sujeitará a uma discussão e à votação nominal, considerando-se aprovado, se obtiver dois terços dos sufrágios presentes; e, neste caso se remeterá à outra Câmara, de onde, se vencer, pelos mesmos trâmites, a mesma maioria, voltará como lei ao Poder Executivo para a solenidade da promulgação.”

Embora o PGP, no que se refere ao processo legislativo, não tenha sofrido alterações substanciais, nem pela Comissão dos 21 nem pela constituinte, vale

de 24 de janeiro de 1885 a 27 de Agosto do mesmo ano, quando foi elevado a juiz municipal, terminando o seu quadriênio em 1889.

destacar que foi apresentada proposta pelos Srs. GABINO BESOURO (Alagoas) e VALLADÃO – rejeitada, no entanto, pela Comissão dos 21 – no sentido de reduzir o *quorum* para derrubada de veto, de 2/3 em ambas as casas para maioria simples.

e) Ministros de Estado

Em relação aos ministros de Estado, o PGP estabelecia que estes seriam agentes de confiança do Presidente da República (art. 47)¹³⁵, a quem competia nomeá-los e demiti-los livremente (art. 46, 2.º). Os Ministros não poderiam comparecer às sessões do Congresso, com quem somente poderiam se comunicar por escrito ou pessoalmente em conferências com as comissões das Câmaras (art. 49). CAMPOS SALES (São Paulo) apresentou proposta para que a nomeação de ministros tivesse a aprovação do Senado, seguindo o modelo norte-americano¹³⁶. PINHEIRO GUEDES (Mato Grosso), CÉSAR ZAMA (Bahia), FREDERICO BORGES (Ceará) e AMERICO LOBO (Minas Gerais)¹³⁷ apresentaram emendas propondo a responsabilidade dos ministros perante o Congresso¹³⁸. Foram apresentadas ainda emendas referentes ao comparecimento dos ministros ao Parlamento nos seguintes casos: comparecimento normal; a requerimento do ministro interessado; por proposta de um deputado ou senador aprovada por um terço; à requisição da maioria parlamentar; para defender propostas do Governo; para responderem por seus atos, sem terminar o debate por moção de desconfiança; quando se discutisse o orçamento da respectiva pasta¹³⁹. MUNIZ FREIRE (Espírito Santo) propôs emenda – que já havia apresentado na Comissão

¹³⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 789.

¹³⁵ “Art. 47 – O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal.”

¹³⁶ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 801

¹³⁷ AMERICO LOBO LEITE PEREIRA (Minas Gerais) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo (1863). Filiou-se ao partido liberal, pelo qual foi eleito deputado geral pelo 5.º distrito de Minas (1867 a 1870). Dissolvida a Câmara em 1868, desligou-se do partido liberal, e passou à propaganda republicana, estabelecendo o seu campo de ação especialmente em Leopoldina. Proclamada a República, pouco tempo depois era nomeado governador do Paraná.

¹³⁸ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 803.

¹³⁹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 817.

dos 21 – para que os ministros fossem responsáveis pelos conselhos dados ao Presidente.¹⁴⁰

Interessante observar que terminou empatada a votação de uma emenda originária da Comissão dos 21 que deixava à lei ordinária regular a responsabilidade dos ministros, tendo sido a emenda, entretanto, rejeitada na sessão seguinte.¹⁴¹

3.2.2.5.3. Poder Judiciário

A organização do Poder Judiciário foi um dos temas mais polêmicos na constituinte, embora a razão para a discórdia fosse recorrente: a Federação. A discussão referia-se, basicamente, à unidade ou dualidade do Poder Judiciário, ou seja, ao estabelecimento de um Poder Judiciário vinculado apenas à União Federal ou a coexistência de um Poder Judiciário Federal e outro em âmbito estadual, vinculado somente aos respectivos Estados.

Embora estivesse vinculado à questão federativa, tal como, de resto, todos os temas debatidos durante o processo constituinte, a questão referente à unidade ou dualidade do Judiciário parecia revestir-se de um grau um pouco maior de complexidade. É que o debate acerca da unidade ou dualidade do Poder Judiciário estava estritamente vinculado a uma outra discussão: a unidade ou dualidade de legislação.

Fato curioso, a demonstrar a complexidade do tema em questão, ocorreu na Comissão dos 21, onde, como narra AGENOR DE ROURE:

“Numa das reuniões, a de 5 de dezembro de 1890, presentes 19 dos 21 membros da Comissão, nove votaram pela unidade da magistratura e oito pela dualidade, abstendo-se de votar os outros dois. O parecer foi lavrado no sentido da unidade; mas, no momento de assina-lo, a Comissão mudou de rumo e, dos 20 membros presentes, 13 votaram pela dualidade e sete pela unidade.”

Vale transcrever a defesa da unidade do Poder Judiciário aprovada em um primeiro momento no seio da Comissão dos 21 e, posteriormente, apresentada

¹⁴⁰ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 835. Cabe destacar que o constituinte FREDERICO BORGES (Ceará) também havia apresentado proposta no mesmo sentido.

¹⁴¹ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 836.

como voto vencido, assinado pelos constituintes JOSÉ HIGINO (Pernambuco), VIRGÍLIO DAMÁSIO (Bahia), AMARO CAVALCANTI (Rio Grande do Norte), CASIMIRO JÚNIOR (Maranhão) e MANOEL FRANCISCO MACHADO (Amazonas).

“(...) Como manter praticamente a unidade jurídica, desde que os tribunais superiores dos Estados tiverem de julgar em última instância, aplicando e interpretando soberanamente as leis do direito privado? A falta de um centro, a que esses tribunais se subordinem, trará fatalmente, como conseqüência, a diversidade no direito, e, portanto, a destruição dessa mesma unidade que o legislador teve em vista e que ficará sendo um ideal irrealizável.

A Comissão pareceu também uma incoerência, oriunda da contradição apontada, que ação da justiça federal seja menos extensa do que a da lei federal, não indo até onde esta alcança. Os códigos de direito privado são leis federais; e, entretanto, a sua aplicação fica dependendo quase exclusivamente das justiças dos Estados, vindo assim a dar-se o contra-senso de ser a União, de quem a lei emana, privada do poder de aplica-la ou de fiscalizar a sua aplicação.

Qual o corretivo para o caso de ser a lei federal violada em sua aplicação pelos tribunais dos Estados?

Aquela contradição e esta inconseqüência não se notam na Constituição da União Norte-Americana, que, nesta parte, serviu de modelo ao sistema ora impugnado, pela razão óbvia de que ali a pluralidade de magistratura é uma conseqüência lógica da diversidade de legislações civis e criminais.

Sob o ponto de vista político, o sistema do projeto concorrerá para abater o nível da parte mais numerosa da magistratura, encerrando-a nos estreitos limites de cada Estado e cortando-lhe o acesso nos tribunais federais, onde os seus membros somente poderão ter entrada por favor e graça do governo da União. Os escassos recursos da maior parte dos Estados e tantas outras razões que se prendem a circunstâncias peculiares a cada um deles dificilmente lhes permitirão constituir os seus tribunais superiores nas desejáveis condições de independência para emendar e corrigir os erros dos juizes de 1.^a instância. Ao lado de uma magistratura privilegiada, constituir-se-ia uma outra a todos os respeitos inferior; e essa fragmentação da tradicional unidade do Poder Judiciário acarretaria o aniquilamento de uma força nacional.

Nem se diga que a unidade do Poder Judiciário é incompatível com a índole do regime federal.

Mostra o contrário a Federação Alemã, que, encontrando em vigor, nos Estados de que se compõe, o direito germânico, o prussiano, o romano, o francês, etc., e, em matéria de organização judiciária, os tipos mais diversos, tem unificado o seu direito e constituído os tribunais sobre as bases de um só código de organização judiciária, sujeitando-os ao Supremo Tribunal Federal.

Na Suíça é sabido que o trabalho da unificação, paralela, digamos assim, do direito e do Poder Judiciário, vai muito adiantado. A emenda substitutiva de que se trata procura adaptar a organização judiciária à nova ordem de coisas, combinando a descentralização com a unidade judiciária. Deixa à competência os Estados a justiça de 1.^a instância, no que se respeita à decisão judiciária, à nomeação dos juizes, fixação dos seus vencimentos, etc. Haverá em cada um Estado um Tribunal de Apelação custeado pela União. Os seus membros serão tirados dentre os juizes da 1.^a instância do respectivo Estado, sob proposta do Tribunal onde se der a vaga. O Supremo Tribunal Federal, além das funções declaradas na Constituição, terá também as de Tribunal de Cassação e compor-se-á: 1.^o, de tantos membros quantos forem os Tribunais de Apelação dos

Estados, sendo cada um deles tirado de um desses tribunais por ordem de antiguidade; 2.º, de mais de um terço de juizes nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, dentre os cidadãos que tiverem os requisitos de idoneidade exigidos por lei federal.

A competência desse tribunal para decidir conflitos e questões de ordem constitucional e administrativa justifica o modo de sua formação com um terço de juizes que não se tenham exclusivamente aplicado ao estudo do direito privado.”¹⁴²

Os constituintes vencidos na Comissão dos 21 enfatizavam, portanto, a vinculação da unidade do Judiciário à unidade de legislação, de modo que, uma vez aprovado o modelo centralizado de unidade de legislação, caberia à constituinte não necessariamente aprovar o modelo de sua preferência, mas talvez o de maior conveniência. Nesse sentido, o constituinte BADARÓ (Minas Gerais)¹⁴³, que havia defendido a pluralidade de legislação e a dualidade do Poder Judiciário, manifestou-se pela unidade do Poder Judiciário, já que a constituinte havia aprovado a unidade de legislação¹⁴⁴. A constituinte, entretanto, em sua maioria, não seguiu esta orientação, optando, por um modelo misto, que assegurava a unidade de legislação e a dualidade do Poder Judiciário, aprovado em 1.ª discussão e mantido na 2.ª.

3.2.2.6. Funcionalismo Público

No tocante ao funcionalismo público, como recorda AGENOR DE ROURE, “*várias tentativas foram feitas para que nenhum funcionário fosse nomeado senão em virtude de concurso, mas fracassaram todas.*”¹⁴⁵

O Apostolado Positivista¹⁴⁶ apresentou a seguinte emenda:

¹⁴² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, vol. 2, pp. 3-5.

¹⁴³ FRANCISCO COELHO DUARTE BADARÓ (Minas Gerais) – Bacharel em Direito pela Faculdade de São Paulo. DUNSHEE DE ABRANCHES anota que “(...) *cultivou desde estudante as letras, publicando os livros – Faustina (cenas da escravidão, com um juízo crítico de Bernardo Guimarães 1881); e Parnaso Mineiro (1887).*” (*Op. Cit.*, p. 380)

¹⁴⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, vol. 2, p. 11.

¹⁴⁵ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 841.

¹⁴⁶ A respeito da participação do Apostolado Positivista no processo constituinte, anotam PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE: “*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 cargos públicos civis serão preenchidos, no grau inferior, por concurso, ao qual serão admitidos indistintamente todos os cidadãos brasileiros, sem se exigir diploma algum de habilitação intelectual. Os cargos superiores serão de livre nomeação do Governo, excluída também qualquer condição de diplomas. Os cargos médios serão preenchidos mediante acesso por antiguidade e só excepcionalmente e só excepcionalmente por mérito".

Esta emenda foi defendida em 1.^a discussão pelos constituintes NELSON DE VASCONCELLOS (Piauí)¹⁴⁷ e BARBOSA LIMA (Ceará), valendo transcrever o comentário deste último:

*"Dir-me-ão: mas o concurso é sujeito a abusos! A respeito do concurso para os cargos públicos, direi que todas as instituições humanas são suscetíveis de abusos e uma frase vulgar, em que se traduz a sabedoria popular, responde bem a isto: ruim com ele, pior sem ele (apoiados)."*¹⁴⁸

Tendo sido rejeitada em 1.^a discussão, foi apresentada outra emenda em 2.^a discussão pelo constituinte ALEXANDRE STOCKLER (Minas Gerais)¹⁴⁹ determinando a obrigatoriedade do concurso, que também foi rejeitada. Cabe observar que ninguém na Constituinte se manifestou sobre o assunto, limitando-se a rejeitar as propostas apresentadas. A Constituinte não deixou claro, portanto, se estaria deixando para lei ordinária tratar da matéria ou se era terminantemente contrária ao concurso público.

Em relação à demissão dos funcionários públicos, o PGP nada dispunha sobre a matéria. Em 1.^a discussão foi aprovada emenda do Apostolado Positivista que havia sido adotada pelo Sr. BARBOSA LIMA (Ceará) estabelecendo que: *"Nenhum funcionário poderá ser demitido a bem do serviço público sem que se especifiquem as razões de ordem pública, que determinaram a exoneração, quando o demitido assim o requerer"*. Interessante frisar a "exposição de motivos" manifestada pelo Apostolado acerca desta proposta: *"O objetivo desta disposição é óbvio"*.

A representação do Centro Positivista, enviada à Mesa do Congresso Constituinte, na 7.^a 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."(Op. Cit., p. 228)

¹⁴⁷ NELSON DE VASCONCELLOS E ALMEIDA (Piauí) – Militar, promovido a 2.^o tenente em 26 de Dezembro de 1882.

¹⁴⁸ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 842.

¹⁴⁹ ALEXANDRE STOCKLER PINTO DE MENEZES (Minas Gerais) – Formou-se em Medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro em 1887. Propagandista da Abolição e da República.

Em 2.^a discussão foi apresentado aditivo pelos constituintes ALCINDO GUANABARA (Rio de Janeiro)¹⁵⁰ e DEMÉTRIO RIBEIRO (Rio Grande do Sul)¹⁵¹, que já havia sido rejeitado na Comissão e na 1.^a discussão, visando sempre considerar *"o emprego público como legítima propriedade do serventário"*. Segundo a referida proposta:

"os empregos públicos, civis ou militares, serão considerados como legítima propriedade dos respectivos serventários que os houverem adquirido na forma das leis e que não poderão ser deles desprovidos senão nos casos restritos que a legislação determinar e depois de ouvir a sua defesa".¹⁵²

Cumprе destacar também a manifestação do constituinte THOMAZ DELFINO (Distrito Federal)¹⁵³ em defesa da garantia dos funcionários públicos:

"Sr. Presidente, se por acaso visse facilidade de falar na 2.^a discussão do projeto da Constituição, viria a esta tribuna fazer minha uma emenda apresentada, pela qual os empregados públicos não podem ser demitidos senão por motivos consignados em lei ordinária.

*Quando se formarem os grandes partidos na Nação, com suas exigências, suas imposições, não desejo que aconteça o mesmo que se tem dado na América do Norte, onde se produzem demissões, em massa, dos servidores públicos, pelo princípio muito pouco moral de que os despojos pertencem aos vencedores. Quero no empregado público, ilesa e garantida, toda a independência do cidadão."*¹⁵⁴

Em 2.^a votação, entretanto, foi derrubada, por emenda supressiva apresentada pelo Sr. LEOVIGILDO FILGUEIRAS (Bahia), a emenda do Apostolado apresentada pelo constituinte BARBOSA LIMA (Ceará) e aprovada

¹⁵⁰ ALCINDO GUANABARA (Rio de Janeiro) – Entrou para a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro, mas interrompeu seus estudos no 3.^o ano. Depois de colaborar em pequenos jornais, entrou para a *"Cidade do Rio"*, com José do Patrocínio. Logo depois, em 1887, redator chefe do *"Novidades"*, e, em 1890, redator chefe do *"Correio do Povo"*. Distinguiu-se como ardente defensor do regime republicano. Conforme anotou DUNSHEE DE ABRANCHES: *"Na Constituinte, era uma das figuras proeminentes do grupo (Demétrio Ribeiro, Aníbal Falcão, Barbosa Lima, Nilo Peçanha, Antão de Faria, Muniz Freire), grupo que iniciou a oposição ao Governo Provisório"*. (Op. Cit., p. 351) Senador em 1912 e redator político de *O País*, integrou o grupo de intelectuais que fundou a Academia Brasileira de Letras (ocupou a cadeira n.º 19).

¹⁵¹ DEMÉTRIO NUNES RIBEIRO (Rio Grande do Sul) – Bacharel em ciências físicas e matemáticas. Em Porto Alegre, foi professor de ciências naturais da Escola Normal. Republicano histórico, ao ser proclamada a República, foi convidado para fazer parte do Governo Provisório e ocupou por alguns meses a pasta dos negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

¹⁵² ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 846.

¹⁵³ THOMAZ DELFINO DOS SANTOS (Distrito Federal) – Formado em medicina pela Faculdade do rio de Janeiro em 1882. Republicano histórico, trabalhou ao lado de SILVA JARDIM.

¹⁵⁴ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, p. 847.

em 1.^a discussão. Convém dizer que o deputado baiano, na sua emenda supressiva, explicou que a matéria era administrativa e não constitucional, dando assim uma determinada significação ao voto da Constituinte¹⁵⁵.

3.2.2.7. Autonomia Municipal

O PGP não dedicava maior atenção aos municípios, estabelecendo apenas que:

“Art. 67 – Os Estados organizar-se-ão por leis suas, sob o regime municipal, com estas bases:

1.º) Autonomia do município, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

2.º) Eletividade da administração local.

Parágrafo único. Uma lei do Congresso organizará o município do Distrito Federal.

Art. 68 – Nas eleições municipais serão eleitos e elegíveis os estrangeiros residentes, segundo as condições que a lei de cada Estado prescrever.”

Como se pode verificar, o PGP estabelecia, rigorosamente, somente quatro diretrizes a serem seguidas e respeitadas pelos Estados, a saber: que deveriam se organizar sob o regime municipal; que devem assegurar a autonomia dos municípios na fórmula bastante vaga *“tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”*; que os cargos da administração local devem ser preenchidos mediante eleição, o que parece decorrer da afirmação do princípio republicano; e que poderiam ser eleitos e elegíveis, nas eleições municipais, os estrangeiros residentes, cujas condições seriam ainda estabelecidas pelos próprios Estados, por leis próprias.

Isso nada obstante, os constituintes federalistas se debateram contra os referidos dispositivos, posto que, se por um lado moldavam a autonomia municipal, por outro atingiam a autonomia dos Estados, restringindo a sua esfera de atuação, a quem, segundo os constituintes *federalistas*, caberia assegurar (ou não) a autonomia dos Municípios.

A discussão em torno da autonomia municipal revelou um traço bastante característico da questão federativa na Constituinte. De fato, o embate acerca da

¹⁵⁵ Idem.

autonomia municipal revelou que muitos dos constituintes chamados *federalistas* não defendiam – como poderia parecer a partir de uma análise superficial – uma federação que assegurasse uma ampla descentralização do exercício do poder político pelo território nacional, propiciando, assim, uma maior aproximação entre governantes e governados em todas as esferas federativas. O que os constituintes federalistas realmente defendiam era apenas a concessão de autonomia política dos Estados. Assim, da luta que travavam por uma ampla autonomia dos Estados em face da União Federal não decorria como conseqüência a defesa de uma autonomia dos municípios em face dos Estados. Ao contrário, a este respeito os constituintes federalistas se manifestaram contrários à idéia da autonomia municipal, revelando-se, portanto, defensores da autonomia dos Estados, mais do que defensores de um sistema de descentralização política. Esta aparente contradição foi anotada pelo constituinte MEIRA DE VASCONCELOS (Pernambuco) que, em discurso proferido na constituinte, assim se manifestou:

“(...) os meus colegas todos sabem que é um princípio federativo que se organizem os municípios com a máxima autonomia e independência em tudo que diz respeito aos interesses locais que lhes são peculiares. Ora, nestas condições, se nós quisermos corresponder à prática com os nossos princípios; se quisermos passar para a legislação os são princípios que nos servem de guia nesta matéria, teremos de legislar de modo que os princípios não sejam sofismados na prática.

Nada mais característico desta autonomia, que eu, que todos nós pedimos para os Estados, nada mais de acordo com esse regime que tratamos aqui de estabelecer definitivamente, do que deixar aos municípios o direito de se organizarem, com as limitações apenas que resultarem da constituição dos respectivos Estados. Pois, senhores, porventura o município sob esta forma de governo não estará para com o Estado na mesma relação e que se acham os Estados para com a União? No meu modo de ver considero a União, o Estado e o Município como três círculos concêntricos que giram em esfera própria, sem se chocarem, sem se nulificarem, mantendo, porém, a máxima harmonia, porque não é outro o fim do regime federativo.”¹⁵⁶

A Constituinte, entretanto, aprovou, logo em 1.^a discussão, emenda apresentada pelo constituinte LAURO SODRÉ (Pará), que substituía o disposto nos arts. 67 e 68 do projeto pelo seguinte:

“Art. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.”

Esta emenda, mantida pela constituinte em 2.^a discussão, suprimia os dispositivos referentes à elegibilidade da administração dos municípios e à possibilidade de eleição de estrangeiros residentes no País, ainda que não naturalizados¹⁵⁷, não impedia, entretanto, que os Estados estabelecessem tais dispositivos em suas constituições. De certo modo, portanto, pode-se afirmar que o dispositivo constitucional que deveria assegurar a autonomia municipal representou antes uma conquista dos que defendiam a autonomia dos Estados.

3.2.2.8. Declaração de Direitos – “Liberdade de Profissão”

O dispositivo do PGP que assegurava os direitos individuais, nos moldes da doutrina liberal, não sofreu maiores restrições pela constituinte, que, aliás, ampliou o rol de direitos previstos no projeto, acrescentando o seguinte:

“Art. 72 – (...)

§ 24 - É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

§ 25 - Os inventos industriais pertencerão aos seus autores, aos quais ficará garantido por lei um privilégio temporário, ou será concedido pelo Congresso um prêmio razoável quando haja conveniência de vulgarizar o invento.

§ 26 - Aos autores de obras literárias e artísticas é garantido o direito exclusivo de reproduzi-las, pela imprensa ou por qualquer outro processo mecânico. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei determinar.

§ 27 - A lei assegurará também a propriedade das marcas de fábrica.

§ 28 - Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico.

§ 29 - Os que alegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer ônus que as leis da República imponham aos cidadãos, e os que aceitarem condecoração ou títulos nobiliárquicos estrangeiros perderão todos os direitos políticos.

§ 30 - Nenhum imposto de qualquer natureza poderá ser cobrado senão em virtude de uma lei que o autorize.

§ 31 - É mantida a instituição do júri.”

Embora a aprovação do art. 72 tenha ocorrido sem maiores debates, vale destacar a discussão em torno do dispositivo que assegurava a liberdade de profissão, o qual não estava previsto no PGP, tendo sido acrescentado pela

¹⁵⁶ ROURE, AGENOR DE, *op. cit.*, vol. 2, p. 140.

¹⁵⁷ O parágrafo único do art. 67, que estabelecia que uma lei do Congresso Nacional organizaria o município do Distrito Federal já havia sido suprimido pela Comissão dos 21, já que o art. 66 tratava da matéria.

Comissão dos 21. A polêmica não se referia à liberdade de profissão em si, mas à sua extensão. De fato, pretendiam alguns constituintes que fosse assegurada a dispensa de diplomas para o exercício profissional – idéia defendida, dentre outros, pelo Apostolado Positivista e por JULIO DE CASTILHOS (Rio Grande do Sul). As emendas que dispensavam expressamente os diplomas para o exercício das profissões, entretanto, foram todas rejeitadas pela Constituinte.

3.3. Comentários ao Processo Constituinte

O processo do qual resultou a Constituição de 1891 encontrava-se em meio a duas tensões, não necessariamente distintas: a tensão entre o Governo Provisório e o Congresso Constituinte, e o confronto entre as idéias unionistas e federalistas.

De fato, no que se refere à relação entre o Governo Provisório e o Congresso Constituinte, verifica-se que, logo em seu nascedouro, estava já condenada a ser tempestuosa. É que o Governo Provisório exercia, naquele contexto político, uma dupla função, qual seja a de executor da derrubada do regime monárquico e a de condutor do processo constituinte, e que, embora não fosse necessariamente contraditória, também não estava imune a isto. Assim, se os executores do golpe de 15 de novembro se propunham simplesmente à derrubada da Monarquia e ao estabelecimento de um regime republicano, a proclamação da República e a convocação democrática de uma assembléia constituinte seriam não apenas necessárias, mas também suficientes. Entretanto, se pretendiam algo além da simples derrubada da Monarquia, não poderiam deixar à sorte da Constituinte o futuro de seus interesses. Neste caso, todavia, o Governo Provisório estaria comprometendo a soberania e o próprio caráter democrático que pretendia atribuir ao Congresso Constituinte.

Neste quadro, verifica-se que o Governo Provisório não se limitou a derrubar a Monarquia e proclamar a República, tendo participado – até decisivamente – na condução do processo constituinte e, por conseguinte, na organização constitucional do novo regime. Com efeito, vários fatos apontam para uma participação do Governo Provisório no processo constituinte. Primeiramente, cabe registrar a legislação editada após a proclamação da República, que gerou

uma espécie de ordenamento jurídico provisório ou uma “*Constituição de bolso*”, a fim de reger a transição constitucional do País, e que, conquanto fosse (ou pretendesse ser) transitório, encontrava-se já em vigor, adequando, portanto, a realidade ao seu conteúdo. Desse modo, já não caberia ao Congresso Constituinte, democraticamente convocado e constituído, regular imediatamente a transição para o regime republicano, o que já estava sendo feito pelo Governo Provisório.

Além disso, coube também ao Governo Provisório convocar a Constituinte, estabelecendo a data para a eleição bem como as regras do processo eleitoral. Neste caso, deve-se recordar que as eleições foram convocadas para 15.09.1890, ou seja, quase um ano após a proclamação da República, e, durante este período, o País estaria sendo regido pelo Governo Provisório e sua “*Constituição de bolso*”.

Foi também o Governo Provisório quem apresentou o Projeto de Constituição sobre o qual os constituintes deveriam deliberar. Este projeto não teria caráter meramente sugestivo, representando efetivamente o ponto de partida dos trabalhos constituintes, o que eleva ainda mais o seu grau de importância no processo de confecção da Constituição republicana. Ademais, considerando-se o tempo levado pela Comissão nomeada pelo Governo Provisório para a elaboração do projeto de Constituição, bem como o tempo levado por RUI BARBOSA para revisar o aludido projeto, pode-se afirmar que ao longo do processo constituinte foi dedicado maior espaço de tempo à elaboração do projeto pelo Governo Provisório, do que para a sua discussão e aprovação pelo Congresso Constituinte.

A outra tensão verificada no processo constituinte refere-se à discussão em torno da questão federativa. De fato, fizeram-se presentes na Constituinte dois grupos numéricos e ideologicamente significativos que defendiam modelos bastante distintos de federação, divergindo basicamente em torno do modo como se daria a distribuição de poderes entre os Estados e a União. Estes grupos, batizados como “*unionistas*” – que defendiam a atribuição de maiores poderes à União – e “*federalistas*” – que, ao contrário, defendiam uma esfera mais ampla de competências aos Estados, deixando à União o que fosse estritamente necessário à sua existência – deram a tônica das principais polêmicas travadas ao longo do processo constituinte.

Assim, a votação do artigo 1.º, que vedava o direito de secessão, não apenas inaugurou o debate entre unionistas e federalistas, mas, mais do que isso,

revelou a existência de um certo radicalismo entre alguns constituintes federalistas, os quais se manifestaram contrários à simples declaração de que a união entre os Estados seria “*perpétua e indissolúvel*”, o que apenas visava a assegurar, no tempo, o Estado que se pretendia organizar. Esta corrente *ultrafederalista*, se, por um lado, era numericamente pouco significativa, por outro representava uma idéia que não pode e nem deve ser ignorada para a melhor compreensão das tendências que davam o colorido político da Constituinte. Ademais, levando ao extremo a corrente federalista, já não se tornavam tão estranhas idéias como a “*teoria da dupla soberania*” defendida por CAMPOS SALES, que pretendia assim justificar a mais ampla autonomia política a ser concedida aos Estados.

A extensão da autonomia estadual foi o tema central do processo constituinte e se fez presente em praticamente todos os debates. Tal se deve ao fato de que a intenção de muitos constituintes *federalistas* era trazer à esfera das constituições estaduais uma boa parte dos temas que os *unionistas* pretendiam definir na Constituição Federal. Deve-se recordar que o estabelecimento pela Constituição de um projeto político abrangente que vinculasse os Estados poderia frustrar os interesses de determinados setores que prefeririam, portanto, assegurar uma certa margem de manobra política dentro do âmbito estadual. Isto explica o fato de muitos debates não abordarem o caráter democrático ou até mesmo republicano das propostas que eram apresentadas, mas apenas a conveniência de se estabelecessem na Constituição Federal. Desse modo, a atribuição de uma ampla esfera de autonomia política aos Estados poderia resultar na coexistência de diversos projetos políticos, distintos entre si e, sobretudo, em relação ao estabelecido na Constituição Federal.

Além disso, a determinação do *quantum* de autonomia a ser conferida aos Estados poderia comprometer o sucesso da própria Federação. É que o pacto federativo, como, via de regra, qualquer outro pacto, importa em direitos e obrigações às partes pactuantes, e, no caso da constituinte republicana, a atuação de constituintes *federalistas* mais atentos ao bônus conferido aos Estados do que ao ônus trazido pelo regime federativo poderia afetar o seu equilíbrio. Como frisou RENATO LESSA ao abordar os desafios abertos à elite política durante o processo constituinte, “*para implantar o federalismo não bastava apostar na*

espontaneidade social''¹⁵⁸. Fazia-se necessário, portanto, não apenas defender um sistema unionista ou federalista, mas, antes disso, assegurar que independentemente do modelo, seria um sistema, dotado, assim, de coerência. Desse modo, no debate em torno da discriminação de rendas, tivesse a Constituinte se manifestado por um modelo centralizado ou mesmo descentralizado, dever-se-ia assegurar a proporcionalidade entre os recursos obtidos e os encargos assumidos pelos entes federativos.

Feitas estas considerações, resta verificar qual o projeto político resultante deste processo constituinte.

¹⁵⁸ *Op. Cit.*, p. 54.