

*O constitucionalismo da inefetividade: a Constituição de 1891 no  
cativeiro do estado de sítio/ The ineffectiveness of constitutionalism: the  
Constitution of 1891 in jail of the state of siege.*

Christian Edward Cyril Lynch<sup>1</sup> e Cláudio Pereira de Souza Neto<sup>2</sup>

*“O estado de sítio (...) não salvou a Constituição: entronizou a  
ditadura”.*

Rui Barbosa<sup>3</sup>

### Resumo

No presente artigo se analisa a Constituição de 1891 e sua inefetividade constitucional, suas promessas não realizadas de refundação do país, dando ênfase aos aspectos jurídicos, políticos e ideológicos que envolveram o drama da inefetividade da Constituição de 1891.

A abordagem proposta está centrada na disputa política e ideológica dos liberais e conservadores em torno da interpretação da Constituição, com a verificação que a interpretação conservadora da Constituição prevaleceria por toda a Primeira República, justificada a partir de uma ideologia aristocrática, ultra-presidencialista, ultra-federalista, situacionista, reacionária contra qualquer reforma, obcecada pela defesa da hierarquia social.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Doutor em Ciências Humanas pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ).

<sup>2</sup> Professor da Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado e Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

<sup>3</sup> BARBOSA, Rui. *O Estado de Sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro, Companhia Impressora, 1892, p. 242.

Palavras-chave: Constituição de 1891. Inefetividade constitucional. Liberais. Conservadores. Predomínio oligárquico.

### **Abstract**

The present article analyzes the 1891 Constitution and its constitutional ineffectiveness, their unrealized promises of rebuilding the country, emphasizing the legal, political and ideological aspects of the drama surrounding the ineffectiveness of the 1891 Constitution.

The proposed approach focuses on the political and ideological struggle of the liberals and conservatives around the interpretation of the Constitution, with verification that the conservative interpretation of the Constitution would prevail throughout the First Republic, justified from an aristocratic ideology, ultra-presidential, ultra-federalist, situationist, reactionary against any reform, obsessed with defense of social hierarchy.

Keywords: Constitution of 1891. Constitutional ineffectiveness. Liberals. Conservatives. Oligarchic dominance.

### **Introdução**

Nenhuma das constituições brasileiras foi cercada de tantas expectativas e considerações como aquela que primeiro serviu de marco legal à República. Quando, no fim do Império, os republicanos democratas voltavam os olhos para a vizinha Argentina, ficavam extasiados com o seu crescimento econômico e o atribuíam ao seu modelo constitucional, elaborado à imagem e semelhança dos Estados Unidos. Para eles, a Constituição do Império continha um vício de origem: o fato de ter sido outorgada por Pedro I depois da dissolução da Constituinte. Agora tudo seria diferente. Derrocada a monarquia unitária que supostamente entravava o progresso e adotada a república federativa, legitimada por uma Constituição elaborada pelos representantes do povo, o

País seria refundado; tudo seria diferente. Para esses entusiastas, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 (pois era assim que ela era conhecida) preparava o País para uma era de verdadeira democracia, grandeza e prosperidade, que nos associava definitivamente ao movimento do continente americano. Não poderia ser diferente: o principal autor do anteprojeto constitucional enviado pelo Governo Provisório àquela assembléia havia sido Rui Barbosa, o mais legítimo dos liberais democratas brasileiros, jurisconsulto verdadeiramente prodigioso.

Entretanto, as promessas da Constituição de 1891 não se realizaram. Apesar da excelência de seus autores e de sua relativa longevidade para os padrões nacionais – quase 40 anos –, a primeira Carta republicana entrou para a história brasileira como o símbolo da inefetividade constitucional, do ideal frustrado pela realidade, do liberalismo sabotado pelo conservadorismo.<sup>4</sup> Um ano depois de promulgada a Constituição, às voltas com a ditadura florianista e os efeitos do primeiro estado de sítio inconstitucional, o senador Amaro Cavalcanti já declararia querer “a Constituição como lei viva, não como letra morta”. Para ele, a inefetividade das garantias liberais parecia uma constante entre nós: “É sempre assim na história política do nosso País. Escrevem-se nas páginas do direito preceitos tão adiantados, tão liberais, que as nações que precederam o Brasil na civilização ainda não puderam adotar; mas, desgraçadamente, quando chega a vez da aplicação vem o sofisma, o espírito partidário, a conveniência do momento, o desejo de não desagradar ao amigo, a ambição do poder e a lei subsiste como morta, imprestável, na prática, ao regime verdadeiro”<sup>5</sup>. Do outro lado do plenário do Senado, o conservadorismo republicano já havia articulado uma resposta contra aqueles que reclamavam, com menos de um ano de ordem constitucional, que aquela não era a república com que haviam sonhado. Para o patriarca conservador da República, o senador Campos Sales, o caminho para a república verdadeira exigia a ordem contra os agitadores, que só poderia ser garantida cercando do máximo de força a autoridade do Executivo:

---

<sup>4</sup> A história constitucional brasileira tem se caracterizado pela predominância de constituições inefetivas. A partir desse diagnóstico, o consitucionalismo brasileiro pós-1988 tem buscado se constituir como “constitucionalismo da efetividade” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Fundamentação e normatividade dos direitos fundamentais: uma reconstrução teórica do princípio democrático; In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A Nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. 3ª.edição revista. Rio de Janeiro, Renovar, 2008, p.285.

<sup>5</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 17 de maio de 1892.

"Por minha parte, também direi que esta não é a República que eu sonhava; mas, com uma diferença: nunca me passou pelo espírito a fantasia de ver a República com que sonhava, perfeitamente organizada dentro de tão pouco tempo depois da destruição da Monarquia. Não é esta a república que eu sonhava, mas, é este seguramente o caminho por onde se há de chegar a fazê-la; é através dessas dificuldades, dessas agitações, de todas essas comoções, que nós havemos de chegar ao regime definitivo da forma republicana em nosso País. Mas, para isso (...), o meio principal, senão o único, é dar força a esta entidade que representa uma sentinela ao lado da República – o governo do País. Pela minha parte, declaro que presto apoio absoluto e incondicional a este governo, ao qual não pedi e não pedirei outra coisa senão que tenha coragem, resolução e energia para manter a ordem e a paz públicas, e para garantir a estabilidade das instituições republicanas"<sup>6</sup>.

Os sintomas de esclerose precoce da ordem constitucional, atacada de paralisia conservadora, persistiram por todo o período até a década de 1920, quando se erodiu a fé de que ela poderia ser resgatada para se efetivar no plano da vida. Num quadro de baixíssima competição política e de escassa alternância no poder, causado pelo monopólio oligárquico e pela prática sistemática da fraude eleitoral, a oposição e a situação jamais chegaram a um consenso mínimo acerca do modo como deveriam funcionar os institutos constitucionais, como os limites e hipóteses de decretação do estado de sítio, da intervenção federal, do controle de constitucionalidade, do *habeas corpus* e das normas centrais da organização federativa. Esta situação se arrastou durante quarenta anos, apesar de a Carta consagrar um Supremo Tribunal encarregado de exercer o controle normativo da constitucionalidade e um Congresso incumbido de conferir inteligência às questões políticas. O desaparecimento do Poder Moderador e, com ele, de uma instituição competente para operar pelo alto a alternância do poder, não deu lugar à criação de um consenso constitucional mínimo visto como legítimo pela maioria dos atores envolvidos. Quase 25 anos depois, um jovem expoente da nova geração conservadora, o deputado sergipano Gilberto Amado, aludiria à inevitável e necessária natureza ficcional da Constituição brasileira. Numa sociedade incapaz de recepcioná-la, a Carta forçosamente ficaria “pairando no ar, como uma cúpula, sem

---

<sup>6</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 1º de junho de 1892.

conexão com a terra”; “erguida no alto”, ela era “uma ficção, um símbolo, uma figura de retórica destinada ao uso dos oradores”<sup>7</sup>.

As páginas seguintes tentarão lançar luzes sobre alguns aspectos jurídicos, políticos e ideológicos que envolveram o drama da inefetividade da Constituição de 1891. Nossa abordagem tomará como referência a disputa política e ideológica dos liberais e conservadores em torno da interpretação da Carta, disputa que se originara no Império e se repetia na República, embora de modo menos evidente pela dificuldade de se institucionalizar o conflito em partidos nacionais. Para tanto, recorreremos ao exame de textos legais e à reconstrução histórica dos debates travados no Congresso Nacional, responsável pela definição das *questões políticas*, que escapavam então à jurisdição do Supremo Tribunal Federal.

### **1. A reação aristocrática dos últimos anos da monarquia. O manifesto republicano. A dimensão conservadora do republicanismo agrário.**

O Império havia sido conformado pelo liberalismo da tradição francesa. Embora seu modelo institucional fosse o do governo parlamentar britânico, ele o era explicado pelos teóricos franceses da Monarquia de Julho, para quem o liberalismo não implicava a rejeição do unitarismo, da justiça administrativa e de um governo parlamentar baseado na confiança da Coroa e do Parlamento. Esses traços do regime orleanista foram adaptados no final da década de 1830 pelos conservadores brasileiros, como Vasconcelos e Uruguai, para organizar e estabilizar as instituições consagradas pela Carta de 1824. Esse modelo político caracterizado pelo governo parlamentar e unitário, tutelado pela Coroa, era justificado com dois argumentos básicos. O primeiro reivindicava a preeminência democrática do Imperador: sua aclamação popular, antes de reunida a Constituinte de 1823, fizera dele, e não da representação parlamentar, o intérprete privilegiado da vontade nacional.<sup>8</sup> O segundo argumento, de natureza sociológica, residia na invertebração da sociedade nacional, cuja pobreza e atraso

---

<sup>7</sup> AMADO, Gilberto. *As Instituições Políticas e o Meio Social no Brasil*. In: Três Livros: A Chave de Salomão e outros escritos, Grão de Areia e Estudos Brasileiros, e A Dança sobre o Abismo. Rio de Janeiro, Editora José Olímpio, 1963, p. 237.

<sup>8</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. *O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824)*. Dados, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p.611-654, set. 2005.

intelectual se refletiam na vacuidade da vida política e no individualismo de seus estadistas. Na falta de um ponto qualquer na base social, onde o sistema pudesse se apoiar, o sistema constitucional e representativo só poderia se organizar de cima, a partir da legitimidade de que a monarquia havia sido investida pela aclamação popular. Daí a centralidade adquirida pelo Poder Moderador da Coroa, forma estrutural de controle constitucional criada por Benjamin Constant que se tornara o pivô da estabilidade do Estado, ao proporcionar, do alto, a filtragem de uma liderança política relativamente autônoma das oligarquias e uma alternância artificial, mas eficaz, entre os partidos políticos, levando-os a renunciar às armas<sup>9</sup>. A relativa autonomia do Estado imperial por sobre a sociedade inorgânica e oligárquica era a condição mesma da sua estabilidade, permitindo-lhe organizar a política para submeter os potentados rurais, difundindo assim, a partir da Corte, a civilização pelas províncias.<sup>10</sup>

Entretanto, a ideologia que justificava a hegemonia do modelo político conservador do Império começou a ser seriamente contestada a partir de 1867-1875, quando a segunda reforma eleitoral inglesa e a consolidação da República na França marcaram a inevitável democratização de seus respectivos governos representativos; as teorias do *governo misto* e do *governo parlamentar* foram então substituídas pelas da *democracia* e do *parlamentarismo*. Referência de todas as monarquias constitucionais, na Inglaterra vigia agora um parlamentarismo democrático que retirara a Coroa do centro decisório da política; por isso, ela deveria doravante limitar-se a *reinar e não governar*.<sup>11</sup> Esse momento coincidiu com a queixa das oligarquias brasileiras contra a compressão exercida pelo governo nacional e suas reivindicações por maior autonomia política, administrativa e tributária para as províncias. Daí o seu apoio, aparentemente contraditório, à campanha promovida pelo Partido Liberal por reformas que incluíam a eleição direta, a descentralização, a autonomia do Judiciário, a extinção da justiça administrativa, a temporariedade do Senado e a neutralização do Poder Moderador. A ala esquerda dos liberais brasileiros, acreditando representar uma consciência pública democrática gerada pelo conhecimento científico, propôs romper as fórmulas de

---

<sup>9</sup> Idem, *A voz do Leviatã pela boca de Behemoth: o estado de exceção, o poder moderador e o controle normativo de constitucionalidade como meios de expressão da unidade da soberania popular*. In: II Congresso Brasileiro de Direito e Política, 2005, Florianópolis. Direito e Política - Anais do II Congresso Brasileiro. Curitiba : Juruá, 2005. p. 31-40.

<sup>10</sup> MATTOS, Ilmar Rohloff de. O tempo saquarema: a formação do Estado imperial. 3. ed. Rio de Janeiro: ACESS, 1994.

<sup>11</sup> BAGEHOT, Walter. *The British Constitution*. Disponível em <<http://www.ibiblio.org/gutenberg/etext03>>. Acesso em jun. 2007.

transigência que até então caracterizavam a política, pregando a separação entre Igreja e Estado, a democratização do sufrágio, a instrução pública universal e, eventualmente, o federalismo – medidas necessárias a uma sociedade moderna e, como tal, autenticamente liberal<sup>12</sup>.

Ocorre que, se os liberais urbanos pretendiam na década de 1870 ampliar a esfera pública pela redução da autonomia do monarca, do Senado vitalício e do Conselho de Estado, em benefício das províncias e da Câmara dos Deputados, o intuito dos liberais e conservadores rurais era, ao contrário, o de reduzir o eleitorado para firmar a hegemonia direta da lavoura na política brasileira. A perspectiva da abolição da escravatura já se achava no horizonte e, com ela, o receio de que os escravos libertos pudessem participar da política ou usar seus votos para barganhar, com seus senhores, condições mais suaves de trabalho e moradia (como já faziam os trabalhadores livres). A tendência dos fazendeiros do sudeste no final da monarquia havia sido a de combater a autonomia da Coroa, que outrora desejaram para garantir o primado da ordem, mas que agora rejeitavam, por lhe permitir interferir na atividade socioeconômica para efetuar reformas sociais. Preocupada com seu *status*, ameaçado pela falta de mão-de-obra, a aristocracia rural passou a se organizar em congressos agrícolas para criticar a pretensão da Coroa de intervir no mercado de trabalho, a pretexto de promover a abolição da escravatura. O discurso reformista liberal da década de 1870 acabou servindo de fachada, na verdade, para uma reação aristocrática que, esvaziando o poder da Coroa e excluindo as camadas pobres do direito de voto, pretendia instalar um parlamentarismo aristocrático onde apenas as elites estivessem no controle do Estado. Desse modo, o campo poderia evitar ou retardar a abolição da escravatura e melhor direcionar os recursos públicos em seu benefício, na forma de financiamento público por empréstimos, promoção da imigração estrangeira e construção de mais ferrovias que escoassem a produção<sup>13</sup>. A reforma eleitoral de 1881, efetuada em nome da democracia, embora tenha suprimido a regra da eleição indireta, reduziu em mais de dez vezes o eleitorado, ao excluir do direito de voto os analfabetos, que eram 90 % da população<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> SIMON, Jules. *La politique radicale*. 2.ed. Paris: Librairie Internationale, 1868.

<sup>13</sup> LYNCH, Christian Edward Cyril. *O Momento Monarquiano: o Poder Moderador e o Pensamento Político Imperial*. Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado em Ciência Política – IUPERJ.

<sup>14</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio, Civilização Brasileira, 2001.

No entanto, a retomada do processo de abolição da escravatura em 1884 logo revelou à lavoura os limites do parlamentarismo aristocrático. Na busca de outras fórmulas que eliminassem a autonomia do poder monárquico e, com ela, a possibilidade de uma *reforma social pelo alto*, a aristocracia rural aderiu sucessivamente ao federalismo e ao republicanismo, especialmente depois da Lei Áurea. Já eram perceptíveis as diferenças ideológicas entre as duas propostas de república então disponíveis sob o guarda-chuva geral de adesão ao modelo republicano norte-americano: primeiro, a republicana liberal, vinculada a determinados setores urbanos do Rio de Janeiro; segundo, a republicana agrária, vinculada à aristocracia rural de São Paulo. Grosso modo, os dois projetos representavam a radicalização das posturas dos dois partidos monárquicos, agora numa moldura republicana e federalizada. A tradição republicana brasileira da década de 1830, essencialmente urbana e democrática, havia sido preservada pelos liberais históricos; deles o bastão passara para os radicais e, daí por diante, para os republicanos propriamente ditos.

As idéias democráticas do partido foram condensadas em 1870 num manifesto de Quintino Bocaiúva conhecido como *Manifesto Republicano*. Os republicanos sabiam que a pedra de toque da monarquia brasileira era a teoria do governo misto e por isso buscaram vulnerá-la em nome da democracia pura e do progresso. Para Bocaiúva, a monarquia constitucional era uma solução espúria de compromisso entre o absolutismo e a democracia, que não poderia mais ser tolerada pela evolução natural das sociedades: era um regime de privilégio, na medida em que uma família tinha o monopólio da chefia de Estado. A república era uma forma de governo mais adiantada e, como tal, inevitável e necessária ao progresso do País. No conjunto, porém, o manifesto era antes um libelo antimonárquico do que um conjunto claro de proposições de reforma política. Além de não tocarem na questão social – leia-se: na escravidão –, os republicanos eram vagos a respeito do desenho institucional proposto, limitando-se a advogar uma república democrática, um executivo responsável e províncias unidas por um vínculo federal. Embora houvesse federalistas monárquicos, os republicanos frisaram que, do ponto de vista “doutrinário” e “empírico”, a instituição da monarquia era incompatível com a federação das províncias, que só seria possível, portanto, dentro do modelo norte-americano. O federalismo era apresentado como a única possibilidade de preservar a unidade nacional brasileira e ao mesmo tempo coibir o intervencionismo estatal sobre o

espaço privado, social e principalmente econômico<sup>15</sup>. Na verdade, o republicanismo liberal urbano somente adquirirá características definidas depois do golpe, quando Rui Barbosa assumiu o papel de vice-chefe do Governo Provisório.

Se esta era a versão liberal e urbana do republicanismo, elaborada na Corte, havia também a sua versão conservadora e rural, formulada pelos fazendeiros republicanos paulistas. Aqui, o filósofo que servia de referência era Herbert Spencer, figura de proa do conservadorismo inglês. O darwinismo social spenceriano aplicava à organização social o ideal de mercado de uma concorrência perfeita entre os produtores econômicos, cobrando do Estado abstenção, sob pena de breçar a evolução social e comprometer a sobrevivência dos mais aptos. A pobreza era fruto da incapacidade congênita dos menos aptos na luta pela vida, que por isso deveriam ser deixados à própria sorte. Spencer condenava a legislação social, o socialismo, o direito de greve e a sindicalização, que interferiam no natural processo de competitividade, isto é, de luta pela vida<sup>16</sup>. Essas idéias constituíram o núcleo ideológico do republicanismo agrário, cujo maior doutrinador foi Alberto Sales. Embora respeitasse o princípio da igualdade perante a lei – indispensável à perfeita concorrência dos indivíduos –, toda e qualquer outra noção de igualdade era soterrada por determinismos geográficos, étnicos ou hereditários dos indivíduos em luta pela vida, alçados à condição de fatores determinantes das explicações<sup>17</sup>. Quando transpostas para o plano da ação política, as conseqüências da naturalização da hegemonia paulista eram claras. Em primeiro lugar, o Estado brasileiro deveria se retirar da cena econômica e social, adotando-se o federalismo, a separação entre a Igreja e o Estado, a liberdade de ensino, e a mais absoluta liberdade comercial e industrial. Em segundo lugar, emergia o “direito natural” da aristocracia rural paulista de dispor dos dinheiros públicos provinciais como bem lhe aprouvesse. Era também São Paulo que deveria dirigir a futura República: para o discurso conservador, as elites nordestinas e fluminenses eram dotadas de formação racial inferior, razão pela qual haviam se revelado decadentes e gerencialmente

---

<sup>15</sup> BOCAIÚVA, Quintino. *Manifesto Republicano*. In: Idéias Políticas de Quintino Bocaiúva. Seleção e organização de Eduardo Silva. Volume I. Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1986.

<sup>16</sup> SPENCER, Herbert. *Political Writings*. Cambridge University Press, 1997.

<sup>17</sup> Assim, por exemplo, Sales atribuía a riqueza paulista à superioridade racial, psicológica e cultural da sua aristocracia, descendente de colonizadores da melhor cepa portuguesa. A decadência das demais províncias era explicada pela mistura de sangue do branco com o negro e com o índio, ao passo que a pureza racial das linhagens paulistas explicava “o notável desenvolvimento moral e intelectual de São Paulo”. SALES, Alberto. *A Pátria Paulista*. Brasília, UnB, 1983, p. 102.

incompetentes<sup>18</sup>. Em terceiro lugar, e intimamente ligada à demanda federalista e separatista, estava a postergação do processo de abolição de escravatura.<sup>19</sup>

Apesar de formalmente expresso num discurso republicano, o âmbito da república defendida pelo republicanismo agrário paulista coincidia com aquele da “nação” da monarquia parlamentarista idealizada pelos conservadores e liberais do campo – um espaço público restrito aos proprietários de terras, aos profissionais liberais e aos altos funcionários do Estado – ou seja, aos patrões; ficando fora dela todo o resto da população, isto é, a força de trabalho que os abolicionistas queriam elevar à categoria de cidadãos plenos. Daí que o discurso republicano da aristocracia paulista acabasse tomando, na prática, contornos de um liberalismo muito mais autoritário que o do Império. À sombra da mesma ideologia liberal democrática do republicanismo urbano, surgiu um republicanismo militante do campo, amparado ideologicamente no darwinismo social, oligárquico e hierárquico, autoritário e racista, que sedutoramente acenava a toda a aristocracia rural como a solução definitiva de seus problemas políticos. Indispostos com o reformismo imperial, os principais conservadores monarquistas aceitaram sem pesar o golpe militar e o governo provisório dele decorrente; de fato, poucos dias depois, praticamente toda a grande aristocracia rural já estava nas fileiras do Partido Republicano<sup>20</sup>. Nesse quadro, não causará estranheza que, depois de assentado o novo regime, fosse ele elogiosamente descrito por um dos mais

---

<sup>18</sup> A república e o federalismo dariam um fim a este “regime do privilégio e do monopólio, que atualmente caracteriza a nossa vida política, a ponto de serem as funções governamentais exercidas pelos menos competentes e não pelos mais aptos, como aliás o deveria ser numa boa organização social”. SALES, João Alberto. Catecismo Republicano. In: VITA, Luís Washington. *Alberto Sales – Ideólogo da República*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1965, p. 175.

<sup>19</sup> No final de 1887, os republicanos agrários paulistas aceitaram a abolição sem indenização, resolvendo impor aos associados do partido que, para comemorar o centenário da Revolução Francesa, deveriam libertar os seus escravos até... 14 de julho de 1889! Quando a data chegou, a monarquia já abolira a escravidão fazia mais de ano... SANTOS, José Maria dos. *Os Republicanos Paulistas e a Abolição*. São Paulo, Livraria Martins, 1942.

<sup>20</sup> Embora os novos governos preferissem os republicanos históricos para ocupar cargos públicos, os ex-conservadores monárquicos, agora adesistas, não foram discriminados: o próprio Antônio Prado, chefe do Partido Conservador de São Paulo, foi eleito deputado à Constituinte de 1890 pelo Partido Republicano e ocuparia a prefeitura de São Paulo por treze anos consecutivos. Por sua vez, escolhido pelo antecessor Campos Sales (um republicano histórico), o conselheiro da monarquia Rodrigues Alves chegaria doze anos depois à presidência da República. Como se percebe, a afinidade essencial aqui é entre o espírito conservador da lavoura e não de regimes de governo. ARANHA, José Pereira da Graça Aranha. A vida realista de Antônio Prado. In: PRADO, Nazaré. *Antônio Prado no Império e na República*. Rio de Janeiro, F. Briguiet & Cia, 1929, p. 41.

eminentes próceres paulistas, a esta altura senador, como uma “democracia autoritária”<sup>21</sup>.

## **2. No Governo Provisório: os decretos norteadores, o anteprojeto constitucional e a modelagem do Supremo Tribunal Federal.**

Vitorioso o golpe militar que instaurou a República, foi editado, para institucionalizá-la provisoriamente, o Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Ele foi precedido de uma proclamação do Governo Provisório que tentava justificar como produto da “perfeita comunhão de sentimentos” entre o povo, o Exército e a Marinha o golpe que depusera a dinastia e extinguiu a monarquia. Embora timbrasse em apresentar o novo governo como agente “da paz, da liberdade, da fraternidade e da ordem”, a proclamação mandava fechar o Congresso Nacional. A ditadura era introduzida, porém, a título de introduzir um governo mais liberal e democrático que o anterior, promessa contida já na designação do novo regime de governo, no referido Decreto n. 1, como “república federativa” (art. 1º). As antigas províncias, por suas vezes, passavam à condição de Estados, para formar, em seu conjunto, os *Estados Unidos do Brasil* (art. 2º). Esses Estados eram qualificados como detentores de “legítima soberania” (art. 3º), expressão que, como veremos, oporia conservadores ultrafederalistas e liberais unionistas no Congresso Constituinte. Os três artigos seguintes instituíram legalmente o “Governo Provisório da República” e previram regras para que, em caso de reação monarquista, ele pudesse intervir militarmente nos Estados. O art. 7º previa que a República deveria ser confirmada pelo “pronunciamento definitivo do voto da Nação livremente expressado pelo sufrágio universal”, idéia logo deixada de lado. Depois do Decreto n. 1, outros decretos também foram editados versando sobre matéria constitucional – como o de n. 6, que confirmou o sufrágio universal masculino como novo critério de eleição dos futuros representantes políticos, em substituição ao voto censitário. Na prática, a ampliação da esfera pública foi praticamente nula, porque não revogava a proibição do voto do analfabeto que, introduzido em 1881, na esteira da reação aristocrática contra a autonomia da Coroa,

---

<sup>21</sup> GLICÉRIO, Francisco. *As Idéias Políticas de Francisco Glicério*. Organização e seleção de João Sebastião Witter. Volume II. Fundação Casa de Rui Barbosa, 1982, p. 392.

fora a responsável pela redução abissal da participação eleitoral. O Decreto n. 7 mandou fechar as assembleias legislativas estaduais e fixou as competências dos governadores, tarefa típica das constituições federais. O Decreto de 19 de novembro de 1889 instituiu o sufrágio universal; o de 7 de janeiro de 1890, a separação entre Igreja e Estado; o de 24 de janeiro, o casamento civil; o de 11 de outubro, a Justiça Federal.

Esses decretos, que deram forma legal ao Governo Provisório, foram firmados por todos os seus membros. Essa forma colegiada de atuação dos integrantes do novo governo, em contrariedade ao princípio presidencialista que os guiava e seguindo as práticas parlamentaristas da monarquia, manifesta principalmente a desconfiança recíproca no interior da própria coligação civil e militar que patrocinara o golpe de Estado. Era evidente que a coalizão reunira elementos que, por uma questão de oportunidade, haviam se juntado para ajudar a derrubar a monarquia unitária, mas que pouco tinham a ver entre si. O governo reunia generais como Deodoro e Floriano, inclinados à ditadura pura e simples; militares e civis positivistas, como Benjamin Botelho e Demétrio Ribeiro, propensos a uma democracia autoritária; aristocratas rurais conservadores, como Campos Sales e Francisco Glicério, que aspiravam a uma república oligárquica como a Argentina, e jornalistas até então liberais e democratas, como Aristides Lobo e Quintino Bocaiúva, que logo passariam para o campo conservador. Monarquista até a véspera do golpe militar, Rui Barbosa compensou o fato de não ser militar nem republicano *histórico* graças à ciclópica cultura jurídica e administrativa, com o que manteve a ascendência sobre Deodoro. Manobrando para que a ditadura fosse, dentro do possível, um breve interregno para a organização democrática e liberal da nova República, Rui aproveitou o caráter colegiado do governo para, apesar de ser Ministro da Fazenda, influenciar boa parte da legislação institucional do período; por outro lado, sua conduta liberal e absorvente causou crises que resultaram na retirada de colegas e na eterna antipatia de outros, como o conservador Campos Sales. Ministro da Justiça e irmão de Alberto, Campos Sales seria o grande artífice do conservadorismo oligárquico da Primeira República e, como tal, adversário político de Rui, campeão da causa perdida do liberalismo urbano<sup>22</sup>. No seio do Governo

---

<sup>22</sup> Para Sales, Rui era “a negação formal de todas as qualidades de homem de governo”. Empenhado sempre em obras “da desordem e da destruição”, Rui era um “revolucionário de sangue. Onde aparece uma conspiração, ou uma revolta, lá está ele. Assim tem sido sempre” (DEBES, Célio. *Campos Sales: perfil de um estadista*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1978. v. 2, p. 591-593). Rui também não gostava de Sales. Quando as atas do governo provisório vieram a lume, em 1901, sua primeira reação foi

Provisório já começava a larvar, pois, a tensão entre o conservadorismo do Ministro da Justiça e o liberalismo do Ministro da Fazenda, que encarnariam os dois pólos ideológicos antagônicos em que se dividiria a interpretação constitucional do novo regime.

Naquele momento, todavia, uns e outros precisavam da recíproca colaboração para atingir objetivos comuns. O primeiro deles, que era garantir o novo regime contra a reação monárquica, foi alcançado por uma legislação draconiana contra a liberdade de expressão, pelo empastelamento de jornais e pela edição de um regulamento eleitoral que impediria, pela intervenção do governo, a eleição de monarquistas para a Constituinte.<sup>23</sup> O segundo objetivo comum foi impor o modelo institucional norte-americano contra o grupo positivista, convocando uma comissão para elaborar o projeto constitucional comprometida com o arquétipo institucional norte-americano. Assim, o decreto n. 29 de 3.12.1889 nomeou uma comissão de cinco juristas – Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães de Castro –, a maior parte dos quais vinculados à grande propriedade rural. O anteprojeto foi revisto por Rui Barbosa em 25 dias a pedido de todos os ministros para que, em conjunto, pudessem solidariamente impô-lo a Deodoro, que queria incluir na Constituição a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados pelo Chefe do Estado e a organização de um Judiciário unitário, mecanismos da Carta de 1824.<sup>24</sup> Vencido Deodoro, o anteprojeto foi promulgado pelo decreto n. 510 como Constituição Provisória da República, a 22 de junho de 1890, cujos dispositivos relativos à estruturação dos poderes já passavam a vigorar. Em parte, o Decreto 510 significou um ato constituinte. A Constituição Provisória era uma tentativa consciente dos atores republicanos de romper a autonomia do Estado sobre a sociedade e a hegemonia da moldura intelectual francesa para lhe sobrepôr a norte-americana; na prática, isso foi feito substituindo-se o unitarismo pelo federalismo (art. 1º.), o parlamentarismo pelo presidencialismo (art. 39), a dualidade entre justiça administrativa e justiça comum por

---

a de contestar a veracidade dos documentos, e a segunda, a de acusar o secretário de Deodoro, Fonseca Hermes, de estar mancomunado com Sales e Cesário Alvim para exaltar-lhes os atos e diminuir as dos outros ministros – principalmente as dele, Rui. (MAGALHÃES JR., Raimundo. *Rui, o homem e o mito*. 2. ed., corrigida e aumentada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1965. p. 150-152). A má vontade recíproca comprova a durabilidade da animadversão, pessoal e ideológica.

<sup>23</sup> ABRANCHES, Dunshee de. *Atas e atos do Governo Provisório*. Introdução de Octaciano Nogueira. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. p. 124, 236, 249.

<sup>24</sup> MONTEIRO, Tobias. Como se fez a Constituição da República. In: BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. p. 371-374. (Obras Completas de Rui Barbosa, v. 17, 1890, t. 1.)

um judiciário uno e autônomo (art. 54), o tribunal de cassação por um supremo tribunal soberano (art. 55) e o poder moderador do chefe do Estado pelo controle jurisdicional da constitucionalidade (art. 58, § 1º, alíneas a e b).

Na confecção desse anteprojeto, a atuação de Rui Barbosa foi fundamental. Ele fez umas poucas alterações no modelo constitucional estadunidense, tendo em vista, basicamente, a evolução política daquele país desde 1787. Com receio da deficiente educação do povo, ele também adotou a eleição indireta para presidente e senadores; para evitar que as eleições presidenciais fossem tumultuárias, fixou uma duração mais longa, de seis anos, para o mandato presidencial. Receoso de que o Presidente manipulasse o Supremo Tribunal, fixou seu número de integrantes na Constituição; temendo o excesso de federalismo, fortaleceu a União, concedendo-lhe o poder de emitir moeda, a propriedade das terras devolutas e a competência para legislar sobre direito civil, penal e processual. No mais, com o propósito firme de transplantar fielmente as instituições anglo-americanas, com um olho na Constituição da Argentina, Rui se valeu de toda a sua *expertise* em direito público para reescrever o anteprojeto da comissão dos cinco, modificando-o para além de seu estilo, técnico ou vernáculo, ao enxertar novas normas, consagrar novas instituições e aprimorar a redação de quase todas as outras.<sup>25</sup> Ele melhorou os dispositivos referentes à intervenção federal, para permitir que os poderes judiciários e legislativos dos Estados pudessem requisitá-la, e ao estado de sítio, frisando a necessidade de que o Congresso Nacional fiscalizasse os atos do governo. Quanto ao controle normativo da constitucionalidade, foi ele quem o enxertou no capítulo do Poder Judiciário, quase todo reescrito. Ficaram também por sua conta a inviolabilidade parlamentar e a ampliação da declaração de direitos, evitando que ela fosse inferior à da Constituição de 1824.<sup>26</sup>

A adoção do presidencialismo merece uma análise mais circunstanciada, por constituir uma aparente contradição com a campanha parlamentarista movida pela oposição liberal desde pelo menos 1862, e radicalizada desde 1868/1871, que justamente combatia o “poder pessoal”. Ao consagrar as doutrinas da separação dos poderes e dos freios e contrapesos, o arcabouço horizontal do projeto republicano ficava muito parecido com o da própria Constituição do Império, cuja primeira interpretação,

---

<sup>25</sup> CARNEIRO, Levi. *Dois arautos da democracia*: Rui Barbosa e Joaquim Nabuco. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1954.

<sup>26</sup> CALMON, Pedro. Prefácio. In: BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946.

no Primeiro Reinado e na Regência, respaldara o poder pessoal de Pedro I e do Regente Feijó – poder pessoal muito superior àquele exercido por Pedro II no quadro de um sistema parlamentar dualista e que tanto havia sido criticado por Rui. A existência de um poder pessoal do chefe do Executivo, ao menos teoricamente, não era um problema para os conservadores agrários, que apreciavam um chefe de Estado forte, enérgico, capaz de manter a ordem social contra as reivindicações dos setores aliados. A rejeição do regime monárquico pelos senhores rurais, na verdade, havia radicado menos no caráter pessoal do governo, por eles apreciado, do que no fato de sentirem, desde o início do processo da abolição, em 1871, que aquele poder não vinha sendo empregado em seu benefício, ou seja, da ordem social, mas contra eles, desorganizando o trabalho da lavoura e subvertendo a hierarquia social. Daí o apoio dado então à campanha parlamentarista. Com a queda da monarquia e o advento de um presidente eleito, as coisas mudavam de figura. Como explicava Campos Sales, a vantagem de substituir a monarquia parlamentar pela república presidencial estava na conjugação de um governo forte e pessoal, de um lado, com sua responsabilidade direta frente aos representantes do latifúndio reunidos no Congresso, de outro. Ou seja, para ele, a república presidencial era a garantia de governo forte a serviço do *establishment* oligárquico<sup>27</sup>.

Este não era o caso de Rui, liberal apaixonado pelo parlamentarismo que sucumbira ao presidencialismo por pura rigidez doutrinária. Embora acreditasse que, dado o histórico latino-americano, o sistema presidencial pudesse converter-se num veículo do arbítrio do Chefe do Estado, mas não vendo, por outro lado, o precedente anglo-americano de uma república federativa que comportasse a fórmula parlamentarista, Rui resistiu à tentação do *hibridismo*, para se render ao sistema presidencial.<sup>28</sup> Para ele, a elaboração constitucional exigia ortodoxia na transposição das instituições estrangeiras para o ambiente nacional. Além de envolverem contemporizações com o atraso político, as fórmulas híbridas aumentavam a imprevisibilidade do experimento e, com ela, o risco de um governo arbitrário. Daí que

---

<sup>27</sup> “Os que ainda não puderam ainda compreender bem a essência do regime, tal como o concebeu o nosso mecanismo institucional, mostram-se ingenuamente apavorados ante esta influência exercida legitimamente pela autoridade presidencial, supondo estarem na presença desse fantasma do poder pessoal, que outrora atribuíamos, nós, os republicanos principalmente, ao Imperador, buscando aí valiosíssimo subsídio para os ataques à Monarquia. Existe, é certo, no regime presidencial, um poder pessoal; mas – é nisso que se diferencia do poder pessoal dos soberanos – é um poder constitucionalmente organizado, sujeito a um tribunal político de julgamento”. SALES, Manuel Ferraz de Campos. *Da propaganda à presidência*. São Paulo: [s.n.], 1908. p.215.

<sup>28</sup> BARBOSA, Rui. *Escritos e discursos seletos*. Seleção, organização e notas de Virgínia Cortes de Lacerda. Rio de Janeiro: Nova Aguilar: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1960. p. 352.

a boa Constituição não era a que correspondia ao estado sociocultural do povo, mas a que servia de bitola ou corretor ortopédico para aprumar o crescimento irregular do organismo social num caminho diverso daquele da liberdade. Se os valores morais da justiça eram universais e eternos, como ele acreditava, e encontravam nas instituições anglo-americanas sua mais acabada expressão, os povos atrasados precisavam urgentemente importá-las e praticá-las, para terem condições políticas de acelerar seu desenvolvimento. A ferramenta essencial para a adequada inoculação institucional do germe da liberdade num ambiente que lhe era hostil, como o brasileiro, era o direito constitucional comparado. O relativismo cultural, a história ou a intuição sociológica tinham pouca ou nenhuma relevância. Por esse motivo, Joaquim Nabuco o acusaria de ser não "um organizador, um criador de instituições, mas um copista de gênio", "o jurista constitucional" do regime republicano.<sup>29</sup> A esperança de Rui era a de que as derivas autoritárias do governo presidencialista ou do Congresso fossem coibidas pelo Judiciário, cujo poder, por isso mesmo, tratara de fortalecer. Fixada sua competência para declarar a nulidade dos atos e leis incompatíveis com a Constituição e de julgar os conflitos entre os estados, e entre estes e a União Federal, o Supremo Tribunal Federal deveria exercer o papel "de um poder neutral, arbitral, terminal, que afaste os contendores, restabelecendo o domínio da Constituição".<sup>30</sup>

Entretanto, não era nova e nem privativa dos republicanos a noção, corrente na época, de que o equivalente do Poder Moderador do monarca nas repúblicas presidenciais e federativas era uma Suprema Corte dotada de poderes para declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos. Já em 1841, por exemplo, o liberal histórico Teófilo Otoni aludira a um "supremo Poder Moderador" que, detido pela Suprema Corte, teria o poder de declarar a inconstitucionalidade das normas nos Estados Unidos<sup>31</sup>; vinte anos depois, ele voltou a defender a tese de que Judiciário brasileiro tinha ou deveria ter a mesma função<sup>32</sup>. Em 1870, foi a vez de Tavares Bastos definir o Judiciário norte-americano como "o grande Poder Moderador da sociedade, preservando a arca da aliança de agressões, ou venham do governo federal ou dos

---

<sup>29</sup> ARQUIVOS da Fundação Joaquim Nabuco.

<sup>30</sup> DELGADO, Luiz. *Rui Barbosa: tentativa de compreensão e síntese*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945. p. 141.

<sup>31</sup> OTONI, Teófilo. *Discursos Parlamentares*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1979, p.140.

<sup>32</sup> Idem, *ibidem*, p.158.

governos particulares”<sup>33</sup>. Por fim, a crer-se no depoimento do republicano Salvador de Mendonça, o próprio Imperador Dom Pedro II teria cogitado em 1889 de criar um tribunal semelhante à Suprema Corte norte-americana para lhe transferir as competências do Poder Moderador<sup>34</sup>. Também não era nova a idéia de fortalecimento do Poder Judiciário. Pregando contra a justiça administrativa imperial, em 1869 Nabuco de Araújo e outros liberais haviam insistido que os juízes eram os únicos árbitros adequados das contendas individuais e mesmo eleitorais<sup>35</sup>. Tavares Bastos defendera em 1875 a entrega da magistratura de primeira instância às províncias ou, provendo os cargos por concurso, promover os magistrados por um processo que, envolvendo o Judiciário e o Legislativo, excluísse o Executivo<sup>36</sup>. Ao apresentar seu ministério em 1882, também o liberal Marquês de Paranaguá frisara a necessidade de emancipar o Judiciário da dependência do Executivo, de molde a inspirar a confiança dos partidos em sua neutralidade política<sup>37</sup>. O mesmo faria o primeiro-ministro liberal Lafaiete Rodrigues Pereira no ano seguinte, ao lembrar aos deputados que o Judiciário deveria ser fortalecido por conta da “idoneidade intelectual e moral do magistrado e sua perfeita independência pessoal”<sup>38</sup>. Em 1886 já estava no ar a possibilidade de se atribuir ao Supremo Tribunal de Justiça a verificação dos poderes dos parlamentares eleitos<sup>39</sup>. Por fim, em 1888, aquele tribunal já protestava contra a ingerência do Poder Executivo, em nome da igualdade entre os poderes políticos consagrada na Carta de 1824<sup>40</sup>.

Quando veio a República, portanto, estava mais do que pavimentado o caminho

---

<sup>33</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano. *A Província*. Brasília, Senado Federal, 1997, p. 151.

<sup>34</sup> MENDONÇA, Carlos Sussekind. *Salvador de Mendonça: democrata do Império e da Republica*. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1960.

<sup>35</sup> NABUCO DE ARAUJO, José Tomás. *O Centro Liberal*. Brasília, Senado Federal, 1979, p. 104.

<sup>36</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano. Considerações gerais sobre a constituição da magistratura. In: *Os Males do Presente e as Esperanças do Futuro*. 2ª. edição. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1976, p.241.

<sup>37</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 3 de junho de 1882.

<sup>38</sup> Idem, sessão de 24 de maio de 1883.

<sup>39</sup> NABUCO, Joaquim. *Campanhas de Imprensa (1884-1887)*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial, 1949, p.164.

<sup>40</sup> O Poder Executivo, em aviso de 17.12.1888, recomendara ao Supremo Tribunal de Justiça a observância de certas regras diversas daquelas que naquela Corte eram praxe. Os ministros Andrade Pinto e Magalhães Castro propuseram então uma moção de protesto que foi votada entre aplausos na primeira sessão do ano seguinte: “O Supremo Tribunal de Justiça, por si e como órgão mais elevado do Poder Judicial, protesta solenemente contra o aviso circular que foi anteontem dirigido ao seu presidente pelo Ministro da Justiça, por ser atentatório da soberania a independência do mesmo poder, não reconhecendo superioridade no Executivo ou de igual categoria política e com separada esfera de atribuições, para receberem deste outro poder os juízes e tribunais judiciários censuras e ordens sobre o modo por que devem eles exercer as funções da sua exclusiva competência e com a única inferioridade da hierarquia judicial”.

que levaria à substituição do Poder Moderador, de cunho estrutural, exercido pelo Imperador, por um controle normativo, exercido pelo Poder Judiciário. O papel do Supremo Tribunal Federal, que deveria exercer aquele controle em última instância e havia sido desenhado por Rui no anteprojeto, foi comentado doutrinariamente quatro meses depois, na exposição de motivos do decreto n. 848 de 11.10.1890, que organizou a Justiça Federal. Neste ponto, Rui Barbosa e Campos Sales, editor do decreto, estavam de acordo em reproduzir na nova república o arcabouço judiciário norte-americano, com um sistema de dualidade da justiça – federal e estadual – em cuja cúspide houvesse um tribunal encarregado de preservar a integridade do ordenamento constitucional para salvaguardar os direitos fundamentais. Ao contrário do que geralmente se afirma nos manuais de direito constitucional, o controle normativo (embora não jurisdicional) da constitucionalidade já existia antes da República, tendo sido introduzido pelo Ato Adicional, em 1834, juntamente com o semifederalismo; mas funcionava muito precariamente<sup>41</sup>. Com a República, o controle normativo foi ampliado para incluir as leis federais e entregue a um Judiciário independente, encarregado de arbitrar os conflitos normativos entre os poderes verticais (União e Estados) e horizontais (Executivo, Legislativo e Judiciário) do Estado. A americanização do direito público brasileiro foi completada pelo art. 387 do mesmo decreto 848: dali por diante as doutrinas e precedentes do direito norte-americano passavam à condição de fonte subsidiária oficial do direito público brasileiro. Eis como explicava Campos Sales o novo papel do Poder Judiciário:

“O que principalmente deve caracterizar a necessidade de imediata organização da Justiça Federal é o papel de alta preponderância, que ela se destina a representar, como órgão de um poder, no corpo social. Não se trata de tribunais ordinários de justiça, com uma jurisdição pura e simplesmente restrita à aplicação das leis, nas múltiplas relações com o direito privado. A magistratura, que agora se instala no País graças ao regime republicano, não

---

<sup>41</sup> O controle normativo da constitucionalidade havia sido limitado às leis provinciais e não era exercido pelo Judiciário, mas pelo Legislativo, numa hibridação do sistema legicentrista francês da Carta de 1824 com o sistema constitucionalista norte-americano, que era o espírito mesmo do Ato. O problema é que ele funcionava muito mal: dezenas e dezenas de leis inconstitucionais eram elaboradas nas assembleias provinciais em prejuízo da União, sem que a Assembleia Geral cuidasse de anulá-las por falta de tempo, imparcialidade e preparo técnico. Daí que o controle normativo de constitucionalidade da monarquia fosse, segundo o Visconde de Uruguai, “moroso e na prática ineficassíssimo”. URUGUAI, Paulino José Soares de Sousa, Visconde de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias do Brasil*. Segunda parte. Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1865, p. 424.

é um instrumento cego, ou mero intérprete, na execução dos atos do Poder Legislativo. Antes de aplicar a lei, cabe-lhe o direito de exame, podendo dar-lhe, ou recusar-lhe sanção, se ela lhe parecer conforme, ou contrário à lei orgânica... Aí está posta a profunda diversidade de índole, que existe entre o Poder Judiciário, tal como se acha instituído no regime decaído, e aquele que agora se inaugura, calcado sobre os moldes democráticos do sistema federal. De poder subordinado, qual era, transforma-se em poder soberano, apto, na elevada esfera de sua atividade, para interpor a benéfica influência do seu critério decisivo, a fim de manter o equilíbrio, a regularidade e a própria independência dos outros poderes, assegurando, ao mesmo tempo, o livre exercício dos direitos do cidadão. É por isso que, na grande União Americana, com razão se considera o Poder Judiciário como a pedra angular do edifício federal e o único capaz de defender com eficácia a liberdade, a autonomia individual. Ao influxo de sua real soberania se desfazem os erros legislativos, e são entregues à severidade da lei os crimes dos depositários do Poder Executivo”<sup>42</sup>.

No Congresso Constituinte, haveria quem se apercebesse da envergadura dessas mudanças, como o deputado Gonçalves Chaves, que foi direto ao ponto: “O tribunal supremo é 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”<sup>43</sup>. E repetiria, noutra ocasião: “É o Poder Moderador da República”<sup>44</sup>. Era assim que a república substituía uma forma estrutural e política de controle constitucional por outra, de natureza jurisdicional e normativa.

### **3. Os debates do Congresso Constituinte: liberais unionistas e conservadores ultrafederalistas.**

---

<sup>42</sup> Apud BARBOSA, Rui. *O Estado de Sítio – sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro, Companhia Impressora, 1892, p. 21-21.

<sup>43</sup> Anais do Congresso Constituinte, sessão de 6 de janeiro de 1891.

<sup>44</sup> WITTER, João Sebastião (org.). *Idéias políticas de Francisco Glicério*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1981, p. 76.

Enquanto providenciava a confecção do anteprojeto constitucional, o quadro político tornava-se muito delicado para o Governo Provisório. O câmbio baixava, a inflação subia e, com ela, o custo de vida, o que agravava sobremaneira o descontentamento geral. Como o governo precisava de dinheiro para cooptar os chefes políticos reticentes à República e aumentar sua base de apoio, ele teve de criar novos cargos, conceder aumentos a todo o funcionalismo, de aumentar as linhas de crédito para que os bancos emprestassem aos fazendeiros e aos empresários. A origem da República em um golpe militar criara um ambiente de desconfiança junto aos credores internacionais e, uma vez que não havia dinheiro suficiente para fazer frente a todos esses novos compromissos, a saída encontrada por Rui foi a de emitir papel-moeda. O resultado foi a famosa crise do Encilhamento, que agravou a crise financeira já em vigor. Somada às guerras civis dos anos subsequentes, exigindo o crescente endividamento, e a baixa dos preços do café, a crise financeira e econômica levaria o País à beira da insolvência<sup>45</sup>. Para piorar, o regime republicano era impopular no Rio de Janeiro, onde o grosso do povo continuava monarquista<sup>46</sup> e agiam livremente muitos destacados políticos da monarquia, como Joaquim Nabuco, Ouro Preto, João Alfredo, Lafaiete, que pela imprensa combatiam o autoritarismo, a censura, o descalabro financeiro e o empastelamento de jornais pelo governo ou com apoio governamental.

O medo que o Governo Provisório tinha de uma reação do povo ou de seus desafetos quando da abertura do Congresso levou seus integrantes a deliberarem medidas que podassem os poderes, a composição, o tempo e até mesmo o lugar onde os constituintes deveriam se reunir, de modo a garantir que eles se limitassem a chancelar o anteprojeto que lhes seria enviado. O objetivo das medidas era o de cumprir formalmente o ritual democrático do poder constituinte, esvaziando-o, porém, de qualquer efetividade, para não correr o risco de surpresas desagradáveis ou de oferecer palanque e tribuna aos seus adversários. Antecipavam, assim, o espírito que prevaleceria na interpretação dos dispositivos democráticos e liberais da Constituição durante toda a Primeira República: esvaziar no conteúdo o que se consagrava na forma. Campos Sales, Ministro da Justiça, sugeriu suspender a convocação da assembléia, achando “mais simples e seguro” que o governo a outorgasse. Defendia assim o procedimento de Pedro

---

<sup>45</sup> SCHULZ, John. *A crise financeira da abolição (1875-1901)*. Tradução de Afonso Nunes Lopes. São Paulo, Edusp, 1996.

<sup>46</sup> GOMES, Flávio. *Negros e política*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2005. CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

I, que ele recriminara poucos meses antes, quando fazia a propaganda republicana<sup>47</sup>. Tentando manter as aparências, o governo resolveu convocar não uma assembléia, mas um congresso, com a adoção adicional de medidas que limitassem de antemão o seu “poder constituinte”: já divididos em futuros senadores e deputados e já se deparando com a dualidade de justiça como fato quase consumado, o governo pensava que os constituintes tenderiam a se acomodar com o anteprojeto. O governo também temia que o povo carioca hostilizasse os constituintes republicanos, ou os pressionasse, ou promovesse reuniões e comícios públicos, tendo por isso cogitado transferir a sede do congresso do centro do Rio para Petrópolis<sup>48</sup>. Por fim, sempre preocupado com as aparências, o governo resolveu que, para conseguir a desmobilização cívica, bastava deslocar a sede do congresso para Paço de São Cristóvão, que estaria suficientemente longe do centro da cidade para desestimular a afluência do carioca. Por fim, o Ministro do Interior, Cesário Alvim, sugeriu a adoção de uma legislação eleitoral que permitisse ao governo eleger os seus candidatos, pela indicação de fiscais próprios junto às mesas eleitorais. A proposta de uma “constituinte constituída” foi adotada por maioria, sob protestos do próprio Ministro da Instrução, Benjamin Constant Botelho, que o julgava “imoralíssimo”<sup>49</sup>. Também ficou mais ou menos decidido que o Congresso deveria dispor de pouco tempo para deliberar sobre o projeto: três meses. De fato, dois meses depois de aberto o Congresso, os Estados-membros da federação foram autorizados a convocar eleições para as respectivas constituintes, o que foi feito, evidentemente, para apressar os constituintes federais a encerrarem logo os debates e promulgar o anteprojeto. As precauções tomadas pelo Governo Provisório conseguiram alijar do Congresso todos os inimigos declarados do regime, o que não impediu que, na assembléia, muitos deputados se revelassem parlamentaristas, unitaristas ou monarquistas.

Seja como for, os debates do Congresso Constituinte de 1890 reproduziram a divisão do campo político republicano entre conservadores e liberais em que estava dividido o próprio Governo Provisório. Reunidos os deputados, muitos deles, como o baiano César Zama, protestaram contra as cautelas antidemocráticas tomadas pelo

---

<sup>47</sup> DEBES, Célio. Campos Salles, perfil de um estadista. Tomo 1. São Paulo, Instituto Histórico de São Paulo, 1977, p. 291.

<sup>48</sup> ABRANCHES, Dunshee de. *Atas e atos do Governo Provisório*. Introdução de Octaciano Nogueira. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. p. 124.

<sup>49</sup> Idem, *ibidem*, p. 236.

governo: “Sinto, Sr. Presidente, a minha alma partida quando olho para essas galerias e não vejo o elemento que deveria nos cercar, o elemento popular, ao qual devemos doutrinar desta tribuna. Quereis fazer a república e afastai o povo dos lugares em que pode e deve aprender o que é uma democracia!”<sup>50</sup>. O deputado Pedro Américo também faria um comentário sobre as galerias vazias acima do plenário: “Há quem diga que o Congresso reúne-se longe da cidade para evitar as assuadas populares”<sup>51</sup>. O deputado mineiro Costa Machado se juntava a Zama: a república era “o governo de um eleitorado limitado, aristocrático, é uma mentira convencional”<sup>52</sup>. Diversa era, porém, a orientação de conservadores como Justiniano de Serpa, para quem o governo provisório agira muito bem: “No Brasil, como em toda parte, qualquer que seja o sistema preferido, quem governa não é a maioria da Nação, é a classe superior da sociedade, é uma porção mais adiantada, e, conseguintemente, mais forte da comunhão nacional”<sup>53</sup>. Por fim, o deputado Retumba exprimia sua opinião nada lisonjeira do povo brasileiro, pouco afeito ao trabalho e à disciplina por ter sido “composto de diversas raças, oriundas do índio bravo, porém selvagem e traiçoeiro, do preto africano, imbecil e indolente, de nossos primeiros colonizadores, os portugueses, compostos em sua maior parte de galés!”<sup>54</sup>. Com pouca variação, era a mesma visão aristocrática da sociedade brasileira que os fazendeiros do sudeste haviam exposto no Congresso Agrícola de 1878.

Ainda que não institucionalizada em partidos, a divisão entre liberais e conservadores ficou patente no debate sobre a natureza e os limites do Estado federativo. Para além da questão teórica atinente às relações que deveriam manter Estados e a União Federal, o grosso do embate travou-se no terreno da competência legislativa e tributária, bem como no da organização judiciária. Na ocasião, os conservadores gaúchos e paulistas (“republicanos históricos”) defenderam um *ultrafederalismo* que expandia a competência dos Estados para além dos limites estabelecidos pelo anteprojeto de Rui. Nestes pontos, o Ministro da Justiça não hesitou em abandonar o colega da Fazenda para se reunir aos seus companheiros da lavoura. Campos Sales e seus colegas, como Bernardino de Campos e o próprio Prudente de Morais, presidente do Congresso, invocavam a doutrina da soberania dual, que

---

<sup>50</sup> Anais do Congresso Constituinte, sessão de 30 de dezembro de 1890.

<sup>51</sup> Idem, sessão de 27 de dezembro de 1891.

<sup>52</sup> Idem, sessão de 27 de janeiro de 1891.

<sup>53</sup> Idem, sessão de 31 de dezembro de 1890.

<sup>54</sup> Idem, sessão de 16 de janeiro de 1890.

consagrava a igual soberania dos Estados e da União em seus respectivos âmbitos de competência – doutrina que, segundo eles, ainda norteava o federalismo estadunidense. “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 federativo”, avançava Sales. “Nele aparecem dois governos, ambos soberanos, funcionando, paralelamente, um ao lado do outro – o governo do Estado e o governo da União; aquele soberano, como este, nos limites da sua competência, visto que a recíproca independência exclui qualquer hipótese de subordinação”. Uma vez que havia dualidade de soberanias, era preciso que houvesse dualidade de judiciários: “ou isso, ou a negação do regime”<sup>55</sup>. A bancada gaúcha, liderada por Júlio de Castilhos, recorria às concepções descentralizadoras de Augusto Comte, para quem todas as nações estavam destinadas a se desagregar para formarem pequenas pátrias. A instauração da federação republicana equivalia a inverter as relações entre províncias e governo geral vigentes durante o unitarismo monárquico, de modo que o antigo predomínio da União deveria ceder ao predomínio dos Estados. Castilhos chegava a defender que a União vivesse das transferências tributárias dos Estados.

Opositores das bancadas gaúcha e paulista, os liberais (geralmente pernambucanos e baianos) frisavam a necessária precedência da União no novo quadro federativo e a necessidade de dotá-la de uma capacidade de arrecadação tributária que bastasse para o seu sustento. Era natural que assim fosse: os representantes dos menores Estados sabiam que o objetivo da federação era enfraquecer a União para favorecer os Estados maiores, que eram os grandes exportadores; eles reteriam suas receitas e ainda dominariam o cenário nacional. Uma vez que os menores viviam das transferências de receita da União, estava claro que eles perderiam na reforma tributária proposta, ficando relegados, no novo regime, a uma posição bastante secundária. Assim, Epiácio Pessoa já lamentava: “Os Estados grandes disputarão entre si a gestão dos negócios públicos e os Estados pequenos (...) hão de ser sempre esmagados pela enorme superioridade com

---

<sup>55</sup> Idem, sessão de 7 de janeiro de 1890. Na verdade, a tese da soberania dual era uma velha bandeira da direita estadunidense, a que haviam se apegado os Estados do Sul para blindar o sistema de trabalho escravocrata da escravidão da pressão abolicionista até a Guerra da Secessão e, depois dela, ainda servira à conservadora Suprema Corte de Chase, Waite e Fuller para nulificar como inconstitucionais toda a legislação social decretada pela União para os Estados durante o período da Reconstrução – inclusive a declaração de direitos, que valeria apenas para o âmbito federal (SCHEIBER, Harry. Dual federalism. In: HALL, Kermit (ed). *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. Oxford, 1992).

que aos outros dotou a Constituição do País”<sup>56</sup>. A essas objeções respondia Campos Sales que fortalecer a União seria negar o sentido da obra federativa, que fora a causa da república; nesse caso, seria São Paulo obrigado a sustentar os outros Estados, o que não tinha cabimento<sup>57</sup>. No seu argumento, defender a União era um modo disfarçado de ser unitário e monarquista.

Mesmo assim, os unionistas não deram folga aos ultrafederalistas. Inspirado na figura de Hamilton e atacando o “apetite desordenado e doentio de federalismo” das bancadas paulista e gaúcha, Rui Barbosa entendia que o bem maior legado pela monarquia havia sido justamente a unidade da pátria, ou seja, a União, ao passo que, ao contrário do que afirmavam os conservadores paulistas, havia nos Estados Unidos um nítido movimento pelo fortalecimento do poder central<sup>58</sup>. Calcado em Jellinek e Laband, o jurista e deputado Amaro Cavalcanti refutava a teoria da soberania dos Estados: “Em uma federação não há estados soberanos, estes têm e exercem a autonomia de poderes, que lhes são reservados nos limites da Constituição. O soberano único é o povo, a nação”<sup>59</sup>. Para o deputado Ubaldino do Amaral, a existência autônoma da União era fundamental para a federação; por isso, lamentava que a maioria dos deputados se empenhasse exclusivamente em defender seus Estados, quando a União estava ali sem advogado. E concluía tristemente: “Cada um de nós ama a terra em que nasceu, o Estado de que é filho; vai-se formando (...) a concepção de pátria, mas ainda não está formada”<sup>60</sup>. O magistrado e deputado José Higinio Duarte Pereira, por seu turno, argumentava que os Estados Unidos haviam se desenvolvido no ambiente do auto-governo, ao passo que o Brasil desde sempre se habituara “a ver no governo uma providência sublunar incumbida de pensar por eles e de fazê-los felizes”<sup>61</sup>.

Concordando em princípio com a moldura constitucional norte-americana, os deputados Amaro Cavalcanti, Anfilóbio de Carvalho, Ubaldino do Amaral e José Higinio Duarte Pereira, futuros ministros do Supremo Tribunal Federal, defendiam também a unidade do direito substantivo e processual, bem como a unidade do Poder Judiciário, que não fora contemplada no anteprojeto. Quanto ao primeiro tópico, o pernambucano José Higinio reclamava que os ultrafederalistas queriam “uma confederação de

<sup>56</sup> Idem, sessão de 29 de janeiro de 1891.

<sup>57</sup> Idem, sessão de 17 de dezembro de 1890.

<sup>58</sup> Idem, sessão de 16 de dezembro de 1890.

<sup>59</sup> Idem, sessão de 13 de dezembro de 1891.

<sup>60</sup> Idem, sessão de 19 de dezembro de 1890.

<sup>61</sup> Idem, sessão de 18 de dezembro de 1890.

republicuetas”, ao passo que, acerca do segundo tema, declarava solene: “O direito uno, produto da nossa história, é um dos mais fortes vínculos da nossa união nacional, e considero o rompimento desse vínculo um crime de lesa-patriotismo”<sup>62</sup>. Como Higino, Anfilóbio desmoralizava a teoria da soberania dual como “condenada na teoria e universalmente repelida na prática. O que estamos constituindo é um governo de federação, e esta ocupa lugar intermediário e de transição entre a confederação e o Estado simples ou unitário”. Para ele, a dualidade judiciária abandonaria “de toda a interpretação das leis a tantos juízes e tribunais diferentes, sem nenhuma ligação hierárquica entre si, sem a essencial subordinação a um centro comum, que tenha a seu cargo dirimir os conflitos”. Anfilóbio era um magistrado que se formara e fizera carreira no Império; talvez por isso partilhasse visivelmente dos pressupostos institucionais dos estadistas conservadores do Império, como São Vicente e Uruguai: também para ele, sem uma instituição central moderadora que interligasse todas as jurisdições, “as paixões locais, as rivalidades políticas, a luta dos interesses, os sentimentos e os costumes dos Estados federados reagiriam contra a Justiça, e a unidade da lei desapareceria diante das interpretações contraditórias da jurisprudência”. Anfilóbio pensava o Supremo Tribunal Federal de forma análoga à que Uruguai pensava o Conselho de Estado. A existência daquela corte, porém, não consolava o deputado que, à maneira daqueles estadistas, previa profético o problema que a federação traria e que pelos 40 anos seguintes seria apontado por Rui Barbosa, Alberto Torres, Oliveira Viana e tantos outros:

“Estes juízes (*estaduais*) vão ser, antes de tudo, agentes eleitorais, empreiteiros de eleições, instrumentos dos governos e dos partidos locais, no meio da luta intensa provocada por tantos cargos de eleição popular em cada Estado. Bem sabemos o que tem sido a política entre nós até agora, meus senhores, e bem podemos antever o que terá ela de ser em cada estado, alargada como vai ser a sua esfera de ação, de ação local, sobretudo, com os nossos costumes, com os nossos defeitos e vícios de educação política. Para a magistratura não haverá uma carreira; suas esperanças, suas aspirações serão limitadas pelos horizontes de cada estado”. A reforma “será origem, causa permanente de uma situação de verdadeira anarquia na administração da justiça (...) como consequência de um tal estado de coisas, virá fatalmente a invasão da justiça federal nos domínios da justiça local. Esta

---

<sup>62</sup> Idem, sessão de 17 de fevereiro de 1891.

reforma, este híbrido sistema de organização judiciária, além dos males que há de trazer ao País, anarquizando a justiça, será um fermento de desorganização política, um agente de dissolução do governo federativo, que temos em vista constituir. E como tal tribunal (*o Supremo*) há de ser constituído pelo arbítrio do presidente da República, para ele só serão nomeados indivíduos tirados dos estados maiores e mais populosos. Singular federação!”<sup>63</sup>

Esses argumentos não demoveram os conservadores. Se a centralização era a tutela do político sobre o econômico, da União sobre os Estados, do governo sobre a sociedade, o federalismo deveria importar na inversão de todas essas hierarquias, submetendo o político ao econômico, a União aos Estados e o governo à sociedade – ou seja, fundar um Estado mínimo. Assim explicava o deputado gaúcho Ramiro Barcelos: “Nós fundamos a república para fazer tabula rasa de todos os excessos da monarquia (...). O Estado não deve ser fazendeiro, não deve ser dono de casa. O Estado deve vender as propriedades nacionais (...). O Estado não é negociante, não é plantador de café”<sup>64</sup>. Conceitos como federalismo, liberdade pública e liberdade econômica eram tomados como sinônimos. Ao argumento de que a reforma tributária, que atribuía aos Estados os impostos de exportação, favorecia os Estados do sul em detrimento dos do norte, o paulista Bernardino de Campos respondia que o êxito de São Paulo devia-se exclusivamente ao árduo trabalho de seu povo; caso desejassem gozar dos mesmos benefícios, os demais Estados deveriam seguir o exemplo paulista e trabalhar duro<sup>65</sup>. Ramiro Barcelos ainda ameaçava com o separatismo, caso a maioria do Congresso não ampliasse a competência dos Estados:

“Se o Congresso não tiver o máximo de cuidado em colocar na Constituição as medidas descentralizadoras de que precisamos, a agitação federalista, que já vem dos tempos da monarquia, há de continuar no seio da república e há de levar talvez o Brasil ao esfacelamento”<sup>66</sup>.

O horror à centralização demonstrada pelos ultrafederalistas passava também

---

<sup>63</sup> Idem, sessão de 2 de janeiro de 1890.

<sup>64</sup> Idem, sessão de 16 de dezembro de 1890.

<sup>65</sup> “No dia em que tivermos estabelecido a centralização econômica e financeira, aniquilando a vida dos Estados, nesse dia teremos instituído o regime unitário, porque as liberdades políticas não poderão substituir quando não tiverem o seu apoio nas liberdades econômicas, no direito de viver cada um organizado e desenvolvendo os próprios recursos”. MOTA FILHO, Cândido. *Uma grande vida: Bernardino de Campos*. São Paulo, Edição de “Política”, 1931, p. 78.

<sup>66</sup> Anais do Congresso Constituinte, sessão de 16 de dezembro de 1890.

pelo horror à cidade do Rio de Janeiro, metrópole que era o símbolo mesmo da centralização monárquica, das “massas urbanas”, onde os republicanos sempre tiveram muita dificuldade em penetrar. Daí que defendessem agora a remoção da capital para um ponto mais remoto do País. Se, durante o Império, os defensores da mudança, como José Bonifácio, argumentavam com a necessidade de favorecer a maior integração do território nacional, para expandir o Estado pelo território e uniformizar a administração, os conservadores republicanos defendiam-na, por suas vezes, tendo em vista o excesso de gente e o caráter debochado e amoral da população carioca. Para Tomás Delfino, era preciso transferir a capital para evitar “o perigo da desordem urbana”, ao passo que Virgílio Damásio se referia ao carioca como “a lia social”, também referida às vezes como as “fezes sociais”. A ignorância, a falta de espírito cívico, a ociosidade e a marginalidade das massas presentes no Rio constituíam “uma arma, uma alavanca poderosíssima nas mãos de agitadores”<sup>67</sup>. Também para Pedro Américo era “absolutamente necessário suprimir-se o quanto antes a maléfica influência desta terrível cidade, tão saturada de elementos nocivos à vida moral da nação”<sup>68</sup>. Foram deputados como estes que conseguiriam incluir na Constituição a previsão de transferência da capital federal para o planalto central, fato que, como se sabe, ocorreria muitas décadas depois e, em parte, devido aos mesmos argumentos.

Ao fim e ao cabo, os ultrafederalistas tiveram vitórias significativas ao estabelecer a eleição direta para Presidente da República e senadores; a redução do mandato presidencial para quatro anos e a ampliação da competência tributária e processual dos Estados. Conseguiram, em especial, a transferência das terras devolutas para o domínio estadual, inviabilizando um projeto federal de reforma agrária que as destinasse ao assentamento dos imigrantes e ex-escravos<sup>69</sup>. Inconformado com as alterações, Rui Barbosa passaria longos anos vergastando contra o “prurido lamentável, desastroso” que desfigurara na Constituinte seu anteprojeto, em prejuízo da soberania nacional<sup>70</sup>. Rui exagerava – na realidade, conforme os desejos do Governo Provisório, o

---

<sup>67</sup> Idem, ibidem, sessão de 15 de dezembro de 1890.

<sup>68</sup> Idem, sessão de 27 de janeiro de 1891.

<sup>69</sup> Na Fala do Trono de 1889, referiu-se o Imperador, diante do Parlamento, à necessidade de “conceder ao governo o direito de desapropriar, por utilidade pública, os terrenos marginais das estradas de ferro, que não são aproveitados pelos proprietários e podem servir para núcleos coloniais” (JAVARI, barão de. *Império Brasileiro: falas do trono, desde o ano de 1823 até o ano de 1889*. Prefácio de Pedro Calmon. Rio de Janeiro: Itatiaia, 1993. p. 511.)

<sup>70</sup> BARBOSA, Rui. *Correspondência*. Coligida, revista e anotada por Homero Pires. São Paulo: Saraiva, 1932. p. 48-51.

anteprojeto havia sido pouquíssimo alterado. Curiosamente, o estado de sítio, a intervenção federal e o controle de constitucionalidade, que constituíram os temas nucleares, mais discutidos e polêmicos da República, passaram pela Constituinte sem terem sido sequer objeto de discussão. Perto de se concluírem os trabalhos, em meio à geral satisfação pela aproximação da promulgação da Constituição e do fim da ditadura, o deputado César Zama subiu à tribuna para saudar a mudança. O retorno à legalidade constitucional eram anseios de todo “brasileiro patriota”. Entretanto, Zama confessava ter um mau pressentimento:

“Mas receio que tal aspiração tão cedo não se realize, e que aqui estejamos discutindo uma Constituição para vê-la cotidianamente violada pelos que se acham na posse do poder público... Se habitássemos um País de melhores costumes eleitorais, se o governo se corrigisse do mau vezo de intervir nas eleições... Não sou tão otimista que acredite que o nosso governo mude rapidamente de hábitos, principalmente depois do espetáculo que há catorze meses observo. Receio que, em vez de uma república democrática, nós estejamos aqui organizando uma república autocrática, tais são os poderes conferidos ao Presidente, e tão ilusória e inexecutável é a responsabilidade que lhe atribuímos”<sup>71</sup>.

Zama não tinha apenas pressentimento: fazia uma profecia.

#### **4. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.**

A Constituição de 1891, a despeito do contexto de turbulência política em que se encontrava o País, adotou instituições tipicamente liberais, sob a pronunciada influência do constitucionalismo norte-americano. O País assumiu como forma de Estado a federação; como forma de governo, a república; e, como sistema de governo, o presidencialismo. Do artigo 1º da Constituição Federal consta a seguinte proclamação: “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil”. Tal

---

<sup>71</sup> Idem, sessão de 27 de janeiro de 1891.

qual nos EUA, assumem o *status* de “órgãos da soberania nacional”, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Institui-se no Brasil o controle judicial da constitucionalidade das leis, na modalidade difusa, conferindo-se ao Poder Judiciário a possibilidade de deixar de aplicar as leis que considere incompatíveis com a Constituição. Como a Suprema Corte estadunidense, o Supremo Tribunal Federal, criado pela Constituição, teria a competência para julgar recursos interpostos contra decisões em que se contestasse a validade de lei ou tratado em face da Constituição.

As idéias republicanas se manifestaram na separação entre Igreja e Estado, bem como no não reconhecimento de “privilégios de nascimento”, “foros de nobreza”, “ordens honoríficas”, “títulos nobiliárquicos e de conselho” (art. 72). Na Constituição, estabeleceu-se que nenhum culto ou igreja deve gozar de subvenção oficial, nem poderia ter relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados. Superava-se o princípio presente na Constituição do Império, segundo o qual o catolicismo era a religião oficial, tolerando-se as demais apenas em seu culto doméstico ou particular, sem forma alguma exterior ao templo (art. 5). Com a República, “todos os indivíduos e confissões religiosas” passariam, por proclamação constitucional, a poder “exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens”. O Estado só reconhecia o casamento civil, os cemitérios passariam a ter “caráter secular” e a ser “administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes”. O ensino ministrado nos estabelecimentos públicos seria leigo. O ideário republicano de secularização das instituições políticas manifestava-se com intensidade no texto constitucional de 1891, nada obstante a sociedade brasileira ainda se caracterizasse pela religiosidade e pela exclusão prática dos credos não católicos.

A federação era concebida no texto constitucional como “união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias” (art. 1º). Cada uma delas passava a formar um Estado. O antigo “município neutro” recebe a designação de “Distrito Federal”, continuando a abrigar a “Capital da União”. Os Estados eram providos de autonomia política e financeira. Caberia-lhes elaborar suas constituições e suas leis (art. 63). Com os recursos que arrecadavam, deveriam prover as necessidades de seu governo e administração. Suas competências seriam as remanescentes (art. 65, 2º): a Constituição

fixava taxativamente apenas as competências da União (esp. art. 34).<sup>72</sup> O modelo de federalismo adotado é o “federalismo dual”, de separação pronunciada entre as esferas de competência federal e estadual. Quase não há lugar, na Constituição de 1891, para a cooperação entre União e estados, como também ocorria nos Estados Unidos. A União apenas prestaria socorro aos Estados em caso de calamidade pública, quando sua ajuda fosse solicitada (art. 5º). A intervenção federal nos estados poderia ocorrer para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; para manter a forma republicana federativa; para restabelecer a ordem e a tranquilidade, por requisição dos próprios estados; para assegurar a execução das leis e sentenças federais (art. 6º).

Constava do texto constitucional de 1891 um amplo catálogo de direitos e liberdades básicas (art. 72 e segs.): o princípio da legalidade; a igualdade perante a lei; a liberdade de reunião; o direito de petição; a liberdade de locomoção; a inviolabilidade de domicílio; a liberdade de expressão e a vedação da censura; a impossibilidade da prisão sem culpa formada e sem pronúncia do indiciado, excepcionando-se a hipótese de flagrante delito; o princípio do juiz natural; a ampla defesa; o direito de propriedade; o sigilo de correspondência; o princípio da responsabilidade penal subjetiva; a vedação de penas de galés e banimento; a abolição da pena de morte; a garantia do *habeas corpus*; a liberdade de ofício, trabalho ou profissão; a liberdade religiosa, com separação entre Igreja e Estado. No entanto, suprimiu-se a gratuidade da instrução primária, presente na declaração de direitos da Constituição do Império. O catálogo se encerrava com a afirmação de que “a especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna” (art. 78). Tratava-se de cláusula de abertura do sistema de direitos fundamentais, que permitia a atribuição do que hoje se denomina “jusfundamentalidade” a direitos não constantes do catálogo expresso.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Essa regra geral de repartição de competências não vale para as finanças públicas. A Constituição lhes confere expressamente o poder de instituir e arrecadar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção; sobre Imóveis rurais e urbanos; sobre transmissão de propriedade; sobre indústrias e profissões (art. 9º).

<sup>73</sup> Durante a vigência da Constituição de 1891, o *habeas corpus* exerceu importante função na garantia desses direitos e liberdades básicas. O Supremo Tribunal Federal foi ativista na defesa das liberdades básicas ampliando o âmbito de proteção do *habeas corpus*, que passou a ser utilizado não apenas para a defesa da liberdade de locomoção, mas também de outros civis e políticos, como a liberdade de expressão. O tema será retomado mais adiante.

Além de positivizar esse expressivo catálogo de direitos e liberdades básicas, a Constituição, em diversos preceitos, revelava o seu compromisso com a tradição liberal do Estado de direito. O texto constitucional adotava o princípio da separação de poderes, no modelo clássico da tripartição entre Executivo, Legislativo e Judiciário, tal como desenvolvido nos EUA.

O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República (art. 16). O Congresso Nacional compunha-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 16, § 1º). A Constituição de 1891 mantinha o modelo *bicameral*, que já vigorava na ordem constitucional anterior, agora adaptado à forma federativa de Estado. A Câmara dos Deputados exercia a função de representar o povo (art. 28). Os deputados eram eleitos nos Estados. Cada Estado elegia um número de deputados proporcional à população, no mínimo de quatro deputados. Para além da função conservadora de moderar os excessos da câmara, que já possuía no Império, o Senado passava, com a República federativa, a exercer a função de representar, em igualdade de condições, os Estados no legislativo federal: embora possuíssem populações muito diferentes, cada um elegendo três senadores. Os senadores, assim como os deputados, eram eleitos pelo voto direto (arts. 28 e 30).<sup>74</sup> A Constituição republicana acabava com os senadores vitalícios, que existiam no período monárquico. O resquício que restava do modelo anterior – que conferia ao Senado a função de câmara conservadora – era a exigência da idade mínima de 35 anos para que o cidadão se elegeesse senador, como ocorre ainda hoje.<sup>75</sup>

O Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República (art. 41, §1º), eleito simultaneamente ao Vice-Presidente dentre cidadãos brasileiros maiores de 35 anos, no pleno exercício de seus direitos políticos. O mandato presidencial era de quatro anos, inadmitindo-se reeleição para o período subsequente (art. 43). O Presidente era eleito pelo voto direto, considerando-se eleito o que obtivesse maioria absoluta dos votos (art. 47). Se nenhum candidato alcançasse maioria absoluta, o Congresso elegeria

---

<sup>74</sup> Observe-se que, embora a Constituição de 1891 adote o voto direto, não confere o direito de votar ao analfabeto, o que, na prática, exclui do processo eleitoral a maior parte do povo brasileiro, que, naquele contexto, não tinha acesso à educação.

<sup>75</sup> O Senado é presidido pelo Vice-Presidente da República e tem a competência para julgar o Presidente por crime de responsabilidade (art. 33). Deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões palavras e votos (art. 19), nem poderão, desde que tiverem recebido diploma, ser presos nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua casa legislativa, salvo caso de flagrante de crime inafiançável (art. 20).

o Presidente por maioria dos votos dos presentes, dentre os dois candidatos mais votados.<sup>76</sup> O Presidente da República era auxiliado pelos Ministros de Estado que nomeava (art. 49). No que toca à atividade legislativa, cabia ao Presidente da República apenas sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso, bem como expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução (art. 48). A Constituição não previa instrumentos para que o Poder Executivo legislasse, como em constituições posteriores viria a ocorrer com a adoção do Decreto-Lei e da Medida Provisória. Também no que toca a esse aspecto, a Carta era tipicamente liberal, concebida para um Estado que não fosse demandado para intervir na dinâmica econômico-social.

Com a Constituição de 1891, o Poder Judiciário assumia feição propriamente federativa. O Poder Judiciário da União passava a ter como órgãos um Supremo Tribunal Federal e os Juízes e Tribunais Federais (art. 55). A Justiça dos Estados contava com Tribunais e Juízes estaduais (art. 61). A Constituição enfatizava que “as Justiças dos Estados não podiam intervir em questões submetidas aos Tribunais Federais, nem anular, alterar, ou suspender as suas sentenças ou ordens. E, reciprocamente, a Justiça Federal não podia intervir em questões submetidas aos Tribunais dos Estados nem anular, alterar ou suspender as decisões ou ordens destes, excetuados os casos expressamente declarados nesta Constituição” (art. 62). O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, seria composto por 15 juízes (art. 56) nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal (art. 48, 12º), tal como nos Estados Unidos. O Supremo reunia competências originárias e recursais. Dentre estas últimas, destacava-se a de julgar recursos interpostos contra a Justiça dos Estados “quando se questionar sobre a validade, ou a aplicação de tratados e leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado for contra ela; quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas” (art. 59, §1º). Destacava-se ainda a competência de julgar recursos contra decisões proferidas pela Justiça Federal, dentre as quais também entravam as que tivessem

---

<sup>76</sup> Logo após a promulgação da Constituição, o primeiro Presidente da República seria eleito por voto indireto pelo próprio Congresso Nacional (art. 1º).

deixado de aplicar a lei para aplicar a Constituição (art. 59, II). Inaugurava-se no Brasil o controle judicial da constitucionalidade das leis.<sup>77</sup>

Quanto aos institutos encarregados de instaurar a constitucionalidade extraordinária, quando da ocorrência de situações de excepcional perigo para a existência da República, a Constituição consagrava o estado de sítio, cuja possibilidade de decretação estava prevista no artigo 80 da Constituição: “Poder-se-á declarar em estado de sítio qualquer parte do território da União, suspendendo-se aí as garantias constitucionais por tempo determinado quando a segurança da República o exigir, em caso de agressão estrangeira, ou comoção intestina”. A competência para declarar estado de sítio, naquela última hipótese, era do Congresso Nacional (art. 34, 21º) e, estando ele em recesso, do Presidente da República (ar. 48, 15º; art. 80, §1º). Se o estado de sítio fosse declarado pelo Presidente da República, o ato deveria ser submetido ao Congresso, que poderia aprová-lo ou suspendê-lo. Na vigência do estado de sítio, o Governo poderia determinar a detenção de pessoas “em lugar não destinado aos réus de crimes comuns”, bem como aplicar o “desterro para outros sítios do território nacional”. O Presidente deveria prestar contas ao Congresso das medidas de exceção que adotasse, sendo as autoridades que as tenham ordenado responsáveis pelos abusos cometidos (art. 80, §§ 3º e 4º).

Como se observa, o texto da Constituição Federal de 1891 é amplamente comprometido com o Estado de direito. A experiência constitucional republicana, no entanto, não se desenvolveu à luz desse compromisso. Nada obstante a orientação geral do texto, o que predominou no período foi a inefetividade constitucional, o estranhamento entre as instituições proclamadas e o seu funcionamento concreto. Isso se deveu, em parte, a perpetuação do estado de sítio durante a Primeira República, como se verificará adiante.

## **5. A prática constitucional brasileira: o primado do Executivo e a onipotência do sítio.**

---

<sup>77</sup> O Poder Judiciário, tal como os demais poderes, também goza de independência. Os Juízes federais são vitalícios, perdem o cargo unicamente por sentença judicial e seus vencimentos são irredutíveis (art. 57).

Pouco depois de instaurada a República, para a surpresa do mundo político e da opinião pública, o deputado liberal Joaquim Nabuco, que havia sido principal artífice da campanha abolicionista contra o conservadorismo escravocrata, anunciou que deixaria a vida pública, o que efetivamente fez. Enquanto a maioria dos políticos aderiu ao novo regime, Nabuco permaneceu fiel à monarquia, acreditando que a república seria um retrocesso político e social para todos os que defendiam reformas que elevassem o padrão de vida do povo. “Ninguém melhor do que eu reconhece o que há de patriótico e elevado na concepção republicana do Estado”, afirmava Nabuco, “mas não posso me iludir no caso presente: o atual movimento republicano é um puro efeito de causas acumuladas que nada têm de republicanas; é uma contra-revolução social”<sup>78</sup>. Para ele, tão cedo a república não teria como florescer para além das meras formas constitucionais, porque seus bons resultados dependiam da preexistência de uma sociedade democrática guiada pelo espírito público, o que não haveria entre nós. Era devido à ausência desse requisito sociológico – uma sociedade democrática e livre – que todas as repúblicas ibero-americanas, igualmente presidenciais e federativas, oscilavam entre a anarquia e a oligarquia. A forma possível do bom governo, no Brasil, passava por uma política descolada das facções oligárquicas, capaz de garantir o bem comum e ampliar o espaço público em benefício do povo. Entregue diretamente ao governo de suas elites, ao contrário, a república brasileira o seria apenas na forma constitucional; na substância real, seria uma oligarquia autoritária e reacionária, sem espaço para o pluralismo político: “Em Países do nosso tipo, sob a forma republicana, nunca um partido cairá do poder senão pela revolução. Só do campo da guerra civil, das barricadas das cidades, poderão surgir novas situações políticas. O voto não vale nada”<sup>79</sup>.

Confirmando o prognóstico de Nabuco, o exercício do poder político da Primeira República foi marcado pelo autoritarismo que sucessivamente lhe imprimiram as forças que a instauraram – o Exército e a aristocracia rural: primeiro, na forma de um militarismo positivista; depois, pelo conservadorismo oligárquico. Estabilizado depois de 1898, o regime republicano se acomodou como um arranjo das oligarquias estaduais coordenado pelo Presidente da República – a Política dos Governadores – cujo objetivo era o e impedir qualquer forma organizada de pluralismo político e, por conseguinte,

---

<sup>78</sup> NABUCO, Joaquim. *Diários 1874-1910*. Tomo I. Rio de Janeiro, Bem-te-vi produções literárias, 2005, p. 109.

<sup>79</sup> Idem. *A abolição e a república*. Recife, UFPE, 1999, p. 72.

preservar os vinte situacionismos da federação. Afora as tentativas de golpe contra o *establishment*, que foram inúmeras, houve três insurreições armadas nos primeiros vinte anos do regime, só na capital federal – as revoltas da Armada (1893), a da Vacina (1904) e da Chibata (1910). Em praticamente todos os Estados, quando não se resolvia pela fraude, a violência da luta política se manifestava em conflitos entre milícias privadas ou privatizadas, bombardeios navais às capitais (como em Salvador, em 1911, e Manaus, em 1912) em massacres de autoridades com a conivência das forças federais (como no Mato Grosso, em 1906). Rebeliões de caráter místico-monárquico, como Canudos (1897) e o Contestado (1914), eram dizimadas em campanhas de guerra, com saldo de milhares de mortos. Longe de a situação se estabilizar no decorrer dos anos, concedido sempre por um Legislativo de obedientes clientes, o estado de sítio e a intervenção federal se tornaram expedientes ordinários empregados pelo Presidente da República com a anuência do Congresso Nacional para superar a resistência dos opositores do *establishment* oligárquico e preservar o situacionismo. Como o regime não se permitia oxigenar, eram cada vez mais violentos os reclamos da oposição e, por conseguinte, a necessidade de recorrer a remédios violentos para reprimi-la.

Na falta do Poder Moderador, os três remédios previstos para esses casos eram, como vimos, o estado de sítio (arts. 6º e 81 da Constituição), a intervenção federal (art. 6º) – que ficavam a cargo do Presidente da República e do Congresso –, e o controle normativo da constitucionalidade (arts. 59, § 1º, "a" e "b"), cujo encarregado era, em última instância, o Supremo Tribunal. Ocorre que o vago das fórmulas constitucionais impunha a regulamentação do estado de sítio e da intervenção federal por lei ordinária; entretanto, a coalizão do positivismo castilhistas com o conservadorismo oligárquico nunca o permitiu, nem a uniformização de seus entendimentos. Dizia Campos Sales que regular o art. 6º da Constituição, que previa a intervenção federal, representaria "um ataque de morte contra o coração do nosso corpo político".<sup>80</sup> A decretação do sítio, por sua vez, sofria da parte dos políticos conservadores, como veremos, uma interpretação extensiva que fazia dele um verdadeiro "interregno constitucional" durante o qual o governo estava livre para agir de forma plenamente discricionária.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> RIBAS, Antônio Joaquim. *Perfil biográfico do Dr. Manuel Ferraz de Campos Sales*. Brasília: Editora da UNB, 1983. p. 284.

<sup>81</sup> De fato, foi corriqueira durante a Primeira República a edição de leis que proibiam ao Judiciário o direito de apreciar a legalidade dos atos do governo. Velho conservador agrário, Rodrigues Alves pôs de lado a Constituição para munir de poderes ditatoriais o prefeito do Distrito Federal e seu higienista-chefe,

De 1910 em diante, quando começou o declive do regime republicano, os estados de sítio e as intervenções federais se tornaram parte da rotina institucional na qualidade de instrumentos de governo, sendo justificados pela necessidade de preservar a ordem contra a demagogia e a subversão. Durante a Primeira República, o estado de sítio seria decretado onze vezes: vigorou na capital do País durante 17 % de todo o período. Na última década do regime, o percentual chegou, porém, a atingir 36 %. Entre 1889 e 1930, por sua vez, o Governo Federal interviria oficial ou oficiosamente pelo menos quinze vezes nos Estados da federação. Para além da primeira vez, quando Floriano promoveu sublevações militares para mudar o governo de todos os Estados, exceto no Pará, houve – até onde nos foi possível saber – tentativas ou intervenções federais consumadas em Goiás (1906), Mato Grosso (1906), Sergipe (1906), Espírito Santo (1907), Rio de Janeiro (1910), Amazonas (1910), Pernambuco (1911), Bahia (1912), Ceará (1913), Paraíba (1913), Alagoas (1915), mais duas vezes na Bahia (1920 e 1924), mais uma vez no Rio de Janeiro (1923) e, por fim, no Rio Grande do Sul (1923).

## **6. Rui Barbosa e o fracasso da pedagogia constitucional da efetividade.**

Ao se retirar do governo provisório, às vésperas da promulgação da Carta republicana, Rui deu por encerrada a escalada normativa de seu ideal liberal–democrata, que iniciara na juventude. Bem sucedida essa primeira etapa, pela consagração das instituições constitucionais anglo-americanas, começava a segunda – a prática cotidiana da Constituição e o esforço de difusão e aprendizagem dos seus valores, educando as elites políticas e jurídicas na prática das instituições livres. Este era o tempo do *aprendizado constitucional*, "período de acomodação tanto mais dilatado quanto mais revolucionário foi o seu nascimento, quanto maior a distância entre os novos regimes e os regimes destruídos".<sup>82</sup> É que a efetividade dos valores constitucionais dependia "menos das suas qualidades intrínsecas, da superioridade de suas idéias, da habilidade

---

com que puderam desapropriar, demolir e invadir casas, sobrados, chácaras e terrenos para disciplinar e sanear o espaço urbano. O art. 16 da lei de organização municipal de 1902 fazia, aliás, remissão expressa à razão de Estado (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Rodrigues Alves: apogeu e declínio do presidencialismo*. Brasília: Senado Federal, 2003. v. 2, p. 411).

<sup>82</sup> DELGADO, Luiz. *Rui Barbosa: tentativa de compreensão e síntese*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945. p. 167.

de sua feitura, do que do meio, onde eles se desenvolvem, do revestimento moral, que os protege, isto é, da probidade da nação, que os adota. Opinião pública vigilante, representação popular honesta, justiça independente: tais os complementos necessários, os elementos integrantes de todas as cartas fundamentais".<sup>83</sup> Pela tribuna judiciária e parlamentar, pela imprensa e pelos comícios, Rui exerceria agora o papel de *pedagogo do regime republicano*, ensinando o povo a manejar as novas instituições conforme seus valores de justiça e moralidade.

Mas o comportamento dos atores políticos ficou muito aquém do que Rui Barbosa poderia deles esperar em matéria de constitucionalidade. O Marechal Deodoro renunciou à Presidência da República nove meses depois de constitucionalmente empossado, ao fracassar na segunda tentativa de fechar o Congresso Nacional (a primeira, lembramos, foi a 15 de novembro de 1889). O art. 42 da Constituição impunha a realização de novas eleições caso houvesse vacância da Presidência antes de vencida a primeira metade do mandato presidencial. Entretanto, o sucessor de Deodoro, o vice-presidente Floriano Peixoto, também Marechal, assumira disposto a permanecer até 1894, quando expirava o mandato para o qual havia sido eleito com Deodoro. Para justificar-se, Floriano apresentou uma interpretação capciosa do art. 1º, § 2º, das disposições transitórias, segundo o qual o presidente e o vice-presidente eleitos pelo Congresso Constituinte em 1891 ocupariam seus cargos “durante o primeiro período presidencial”. Daí que, exercendo os poderes de presidente, o Marechal Floriano continuou a assinar “vice-presidente da República”, recusando-se a convocar novas eleições. Com o crescimento da oposição, que exigia a realização do pleito e acusava seu governo de inconstitucional, Floriano decretou a 10 de abril de 1892 seu primeiro estado de sítio, usando como pretexto de “comoção intestina” o ajuntamento de duas dúzias de pessoas que haviam se dirigido à casa de Deodoro para aclamá-lo. O governo determinou então a detenção e o desterro de dezenas de políticos e jornalistas de oposição, inclusive senadores e deputados, acusados de conspirar para depor o Presidente.

Coerente com sua postura de pedagogo constitucional, nos primeiros meses de 1892, Rui começou a combater a ditadura florianista, verdadeiro “cesarismo

---

<sup>83</sup> BARBOSA, Rui. *O estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892. p. 166.

republicano”.<sup>84</sup> A decretação inconstitucional do sítio se mostrou ocasião propícia para que ele testasse pela primeira vez os mecanismos por ele criados para a defesa da república liberal.<sup>85</sup> Com a ansiedade de um inventor que põe à prova a própria criação, Rui impetrou *habeas corpus* junto ao Supremo Tribunal para libertar os políticos e militares que haviam sido presos, desterrados e assim mantidos depois de findo o sítio, ajuizando também ações em que pedia a reintegração de servidores demitidos sem processo. À guisa de razões finais, Rui escreveu enormes arrazoados que foram depois publicados em livros que deram circulação à primeira grande interpretação liberal da Constituição: *O Estado de Sítio – sua natureza, seus efeitos, seus limites*; e *Os Atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo*. Lançando mão de toda a sua erudição e veemência, Rui alegou que os governistas confundiam o estado de sítio com o de guerra, que o governo não podia ao mesmo tempo desterrar os suspeitos e mantê-los presos, que os efeitos do sítio em relação às pessoas que haviam sido objeto das medidas de segurança cessavam junto com o próprio sítio, não podendo o governo mantê-las presas e desterradas indefinidamente; que o Judiciário nunca ficava impedido de conceder *habeas corpus*, nem antes nem depois do sítio, desde que o governo extrapolasse os limites constitucionalmente fixados para a aplicação das medidas de exceção; e que as imunidades parlamentares não se suspendiam com o sítio – do contrário, o Presidente poderia moldar conforme sua conveniência a maioria do Congresso, que era juiz da oportunidade e conveniência do sítio; que a finalidade do sítio era somente repressiva e não preventiva. Na medida em que o sítio suspendia apenas algumas das garantias constitucionais – e não todas, como queriam os florianistas –, o *habeas corpus* era o único remédio capaz de impedir a degeneração do sítio pela razão de Estado. Do contrário, caía-se na situação da Argentina, que vivia sob um sítio intermitente desde 1853<sup>86</sup>. Não era, portanto, no Rio da Prata que deveríamos colher exemplos para fixar nossa jurisprudência constitucional, mas nas práticas liberais colhidas da experiência norte-americana:

---

<sup>84</sup> BARBOSA, Rui. *República: teoria e prática*. Textos doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primeira constituição republicana. Seleção e coordenação de Hildon Rocha. Petrópolis: Vozes, 1978. p. 225.

<sup>85</sup> "Ao cair do golpe de 7 de abril, senti vacilar sobre suas bases o edifício do nosso direito constitucional, isto é, a República, a Nação, a Liberdade; e compreendendo que, se um forte exemplo de resistência imediato não chamasse à ação os órgãos reparadores, estava fundado o absolutismo, anunciei para logo a minha resolução de apelar para o Supremo Tribunal." (MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 66.)

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 166.

“A interpretação aqui, há de ser estritíssima; porque o contrário importaria o mesmo que permitir a transformação do estado de sítio em providência usual, converter o regime constitucional em regime de intermitências ditatoriais; fazer da vontade do Executivo a só Constituição verdadeira do Estado; entregar o direito nacional, nas suas garantias supremas, às emoções pessoais do presidente da República, às suas fraquezas, às suas iras, às suas obsessões”<sup>87</sup>.

Infelizmente, a expectativa de Rui em relação ao papel do Supremo se frustrou, porque, pressionado pela ditadura, o tribunal negou o *habeas corpus*. Por meio do voto do relator, Ministro Barradas, a corte entendeu que a oportunidade e a conveniência da decretação do sítio constituía uma questão política, adstrita, portanto, ao juízo do Executivo e do Legislativo; que o sítio suspendia todas as garantias constitucionais; que os efeitos daquela medida, mesmo depois de cessada, se protraíam no tempo em relação às pessoas detidas e desterradas; que o Judiciário era incompetente para examinar os pedidos de *habeas corpus* enquanto o Congresso Nacional, depois de cessado o sítio, emitisse seu juízo político sobre a constitucionalidade das medidas<sup>88</sup>. A decisão do Supremo caiu no meio liberal antiflorianista como uma bomba e fez a alegria de conservadores como Felisbello Freire, Alcindo Guanabara, Campos Sales e Quintino Bocaiúva, cujas interpretações constitucionais elaboradas para defender no Congresso a legalidade dos atos praticados pelo Vice-Presidente da República foram dali para a frente reforçadas pela chancela do próprio Supremo Tribunal. Com efeito, os ultrafederalistas formaram um bloco governista que forneceu a Floriano o apoio "absoluto e incondicional" para continuar a repressão contra os liberais, monarquistas ou republicanos.<sup>89</sup> Para eles, a prática leal ou liberal da Constituição era secundária frente à ameaça de restauração da monarquia; daí que a ditadura viria em boa hora esmagá-la em nome da *legalidade republicana*. Depois de afastada a ameaça monárquica e consolidado o regime oligárquico, os conservadores poderiam se livrar dos militares e dos jacobinos, como outrora haviam se livrado da realeza e dos liberais. Era o que Campos Sales explicava ao se despir da velha fantasia de democrata liberal

---

<sup>87</sup> BARBOSA, Rui. *O estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892. p. 32.

<sup>88</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. *História do Supremo Tribunal Federal*. Tomo I. 2ª. edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p. 22.

<sup>89</sup> RIBAS, Antônio Joaquim. *Perfil biográfico do Dr. Manuel Ferraz de Campos Sales*. Brasília: Editora da UNB, 1983. p.238.

para, na condição de líder do governo Floriano no Senado, defender a aprovação dos atos por ele praticados durante seu primeiro sítio:

“Não receio parecer contraditório com o meu passado republicano, sustentando estas idéias. Também não tenho receio de declarar perante o Senado, perante o País, que na República sou conservador. Quero o que está na carta de 24 de fevereiro; não desejo, por ora, ampliá-la nem restringi-la. Quero a ordem, porque quero a liberdade. Não sou anarquista. O País está fatigado; a vida de sobressaltos exaure as suas forças; é preciso que firmemos a paz”<sup>90</sup>.

## **7. O constitucionalismo da inefetividade: as interpretações conservadoras do estado de sítio.**

De um modo geral, a interpretação conservadora do estado de sítio no início da República coincidia com aquela estabelecida no acórdão do Supremo, enriquecida pelos exaustivos debates travados no Congresso Nacional. Para além daquelas orientações, a interpretação dos conservadores admitia três versões, duas mais radicais, para as quais o poder discricionário do Executivo era exercido contra ou fora da Constituição, e outra, mais moderada, que tentava compatibilizá-la com o texto constitucional.

A primeira versão radical era aquela admitida por um discurso de inspiração jacobina e positivista, que defendia uma democracia autoritária e via no Exército o guardião patriótico da República. Eles iam à França encontrar subsídios para equiparar o estado de sítio à lei marcial. Entre seus representantes no Congresso, estava o deputado Martins Júnior: “Para compreender a extensão do conceito de estado de sítio, conforme ele foi estatuído em nossa Constituição”, era preciso remontar “às origens desse instituto de direito constitucional” e detectar se sua origem era latina (francesa) ou anglo-saxônica (inglesa e americana). Para Martins Jr., o estado de sítio do art. 80 da Constituição, por vontade dos constituintes, não era o norte-americano, que se limitava a suspender o *habeas corpus*, mas o francês, surgido na França em 1791 e cujos efeitos eram “amplísimos”. “A letra figurativa da Constituição leva-nos a pensar que entre nós o estado de sítio é a lei marcial, o *état de siège* da legislação francesa, o *assédio político*

---

<sup>90</sup> Ibidem, p. 255.

da legislação italiana”. Por conseguinte, numa praça de guerra, só havia uma autoridade que mandava, a militar. A decretação do sítio suspendia, portanto, “todas as garantias constitucionais, os poderes da autoridade civil passam para as mãos da autoridade militar, não há o sigilo da correspondência, desaparece a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de imprensa e o direito de reunião”<sup>91</sup>. O sítio suspendia provisoriamente a ordem constitucional e entregava o País à administração militar, com a conseqüente instauração de tribunais de exceção para o julgamento sumário dos traidores. Nilo Peçanha era da mesma opinião: o sítio era “a verdadeira lei marcial ou estado de guerra”, aplicável às hipóteses de “uma comoção intestina ou de uma invasão estrangeira”. É claro que, nesse caso, as imunidades parlamentares também ficavam suspensas: “O deputado não é irresponsável nem sagrado quando a Nação tem de sofrer todos os rigores do interregno constitucional, e os cidadãos, todos os vexames das leis de exceção. Isso não é democrático nem decente”<sup>92</sup>.

A segunda versão radical sobre o estado de sítio era aquela defendida por Quintino Bocaiúva, figura egrégia do republicanismo histórico urbano, velho jornalista do liberalismo democrático que, depois da queda da monarquia, se tornara resolutamente conservador. A referência à experiência da Argentina e aos seus constitucionalistas – Alcorta, Sarmiento, Avallaneda – lhe parecia fundamental porque “lá, mais do que entre nós, mais do que em parte alguma, as sucessivas lutas intestinas têm tornado freqüente o emprego dessa medida excepcional em diferentes circunscrições da República”. Feita essa observação de caráter doutrinário, Quintino advogava a tese verdadeiramente espantosa de que o estado de sítio suspendia toda a Constituição e que por isso, durante a sua vigência, o Presidente da República ficava investido de poderes absolutos. A decretação daquela medida importava na “declaração de um interregno constitucional, a instituição de uma verdadeira ditadura inconstitucional, embora restrita e provisória”. Ainda que este “não fosse o espírito da Constituição”, haveria, para Quintino, “uma lei superior a todas as Constituições: a lei da suprema necessidade, respeitada por todos os povos, lei que se impõe pela fatalidade das circunstâncias e que impulsiona os indivíduos e as sociedades ao emprego da resistência e ao uso da força na legítima defesa de sua conservação e da sua existência, quando ameaçada de um perigo iminente”. Por isso, o sítio teria um caráter preventivo,

---

<sup>91</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 30 de junho de 1894.

<sup>92</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 25 de junho de 1894.

devendo ser decretado pelo Governo antes da própria comoção intestina, em face da mera conspiração, “para impedir que da ameaça do perigo se passe à realidade da agressão e do transtorno da ordem social”. Para Quintino, a decretação do estado de sítio se explicava pela teoria da razão de Estado:

“As repúblicas, disse Maquiavel, que no supremo momento dos perigos não apelem para as ditaduras, estão arruinadas, estão perdidas. Tal é, senhores, efetivamente, a sanção da história. A República romana tanto compreendia isso, que em todas as graves emergências de sua vida nacional, nos momentos supremos de perigo para a integridade da pátria, ou para segurança do seu governo, apelava para o *senatus consultis*, pelo qual se investiam de poderes extraordinários os magistrados supremos nomeados para se encarregarem da defesa da pátria e da segurança nacional”<sup>93</sup>.

Para as duas interpretações, portanto, a decretação do sítio implicava a suspensão de toda a Constituição, com a diferença de que, para a primeira, o País era entregue ao absolutismo militar, e, para a segunda, ao absolutismo civil. A última interpretação conservadora sobre o sítio era mais moderada e viria a ser aquela que efetivamente prevaleceu a partir do segundo decênio republicano. Seu principal artífice foi Campos Sales. Para ele, os liberais interpretavam o sítio de forma muito restritiva, como se fosse o recurso extremo, último, para enfrentar uma calamidade verdadeiramente excepcional. Mas o sítio também não era a lei marcial de Martins Jr., nem o interregno constitucional de Quintino, já que na sua vigência “o Executivo se restringe às medidas especificadas na própria Constituição”, cada poder funcionando em sua respectiva esfera de influência<sup>94</sup>. Sales recorria à experiência argentina para qualificar o estado de sítio como “intermédio entre o de guerra e o de plena paz”. Ou seja, como um instrumento jurídico mais ou menos corriqueiro e tipicamente americano, de repressão política aos adversários do regime. O governo poderia recorrer livremente ao sítio sempre que convencido de que seus adversários, fossem eles parlamentares ou não, pretendiam derrubá-lo, mesmo que ainda não tivessem praticado qualquer ato ofensivo. Daí seu caráter preventivo – e não só repressivo, como queria Rui Barbosa. Aos que temiam os abusos decorrentes dessa interpretação do sítio constitucional, que o tornava instrumento corriqueiro de repressão governamental, Sales respondia que não

<sup>93</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 7 de julho de 1894.

<sup>94</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 9 de julho de 1894.

era pelo receio dos abusos que se haveria de privar o poder público “dos meios de reprimir a desordem”. Para ele, o governo republicano deveria ser dirigido por um chefe de Estado enérgico, de vontade livre e decidida; como remédio aos excessos praticados, bastava sua responsabilidade perante o Congresso. Assim compreendido, o sítio não tinha nada de antiliberal ou antidemocrático; era um instituto a serviço da liberdade: “O estado de sítio é uma providência benéfica, que pode coexistir com as instituições francamente livres”; era “uma necessidade da sociedade moderna” que, “restringindo a liberdade individual por momentos, com medidas de caráter efêmero, assegura e garante os interesses permanentes da Nação”<sup>95</sup>. E explicava que interesses seriam esses:

“Os fatos estão em toda a parte asseverando com sinistra eloquência esta verdade, triste verdade para o estado presente da civilização. Por toda a parte acumulam-se elementos de perturbação, de anarquia e desordem, todos eles convergindo sistematicamente, pertinazmente e com bárbaro heroísmo para o ataque á autoridade. Foram esses elementos que se formaram na Rússia com a denominação de nihilismo e que depois invadiram a Europa inteira chamando-se anarquismo”<sup>96</sup>.

Como se pode perceber, o grande adversário dos “interesses permanentes da Nação” era o processo de democratização europeu, com a multiplicação das manifestações populares no terreno político e social. Tanto assim que, como exemplos recentes do alastramento desses elementos “perniciosos e perigosos”, Sales recordava a vaia levada pelo primeiro ministro inglês na presença do Príncipe de Gales; a pressão exercida pelos operários sobre o parlamento belga para aprovar o sufrágio universal, que para ele era “anarquismo”; o fato de que o Imperador da Alemanha, do interior de seu palácio, ouvira “ecos de uma manifestação operária contra o seu governo”; os atentados contra chefes de Estado e de governo. Sales interpretava como subversiva e atentatória ao princípio da autoridade toda e qualquer manifestação de rua desfavorável ao governo. “É uma verdadeira explosão de forças destruidoras”. Para o futuro Presidente da República não era o “princípio da liberdade” que estava em jogo naquele momento, como pretendiam os liberais, e sim o “princípio conservador”. Era “o

---

<sup>95</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 15 de junho de 1892.

<sup>96</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 9 de julho de 1894.

princípio da autoridade”, que, ameaçado de destruição, deveria ser salvo para, com ele, salvar-se a sociedade brasileira<sup>97</sup>.

A interpretação conservadora dos institutos excepcionais prevaleceu. Ao examinar os atos praticados por Floriano durante o estado de sítio de 1894-1895, a maioria do Congresso se dispôs a coonestar todas as barbaridades cometidas pelo governo federal, como assassinatos, fuzilamentos, prisões arbitrárias, expropriações, etc., em nome da necessidade, da razão de Estado. No voto em que recomendou a aprovação dos atos de Floriano, embora reconhecesse que o governo praticara atos “proibidos pela Constituição”, o relator da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Dino Bueno, opinava que o Congresso deveria aprová-los como constitucionais face à “condição excepcional em que se achava o Poder Executivo”, sem qualquer demérito para sua “consciência jurídica”<sup>98</sup>. No Senado, ainda que os qualificasse como “arbitrários e violentos”, Quintino Bocaiúva defendeu também a aprovação de todos aqueles atos, pois haviam sido cometidos “em nome da suprema necessidade, em nome da razão de Estado para a salvação da República”<sup>99</sup>. Sintomaticamente, Rui era atacado como “a *alma mater* de todas essas revoltas de ambições e despeitos incontíveis”<sup>100</sup>. Se males haviam decorrido do sítio, a culpa não cabia a Floriano, que cumprira o seu dever, mas a Rui, que teria conspirado para derrubar o Marechal de Ferro e, com ele, a República, provocando o Judiciário e se valendo da imprensa.

Rui Barbosa continuou a pregar a necessidade de outro partido “contra o despotismo e a desordem”. Entretanto, quando reclamava que o chefe dos republicanos paulistas, Campos Sales, desenterrava no Senado os pareceres do Visconde de Uruguai – “o pontífice da escola reacionária”<sup>101</sup> – para cancelar o sítio, ele já se dera conta de que o radicalismo democrático dos *republicanos históricos* nunca passara de peça de propaganda antimonarquista e, no fundo, antiliberal. Irritado, Rui passou a atacar ferozmente os adversários; para ele, havia apenas dois partidos naturais no País: “o dos que fraternizam com a ditadura e dos que lutam pela Constituição”<sup>102</sup>. Os conservadores

---

<sup>97</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>98</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 7 de novembro de 1894.

<sup>99</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 7 de julho de 1894.

<sup>100</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 7 de novembro de 1894.

<sup>101</sup> BARBOSA, Rui. *O estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia Impressora, 1892. p. 240-241.

<sup>102</sup> BARBOSA, Rui. *Campanhas jornalísticas: Império: 1869-1889*. Rio de Janeiro: Casa de Rui

não deixavam Rui sem resposta, tratando-o como um desgarrado, que não punha, com seu purismo liberal, a República acima de todas as considerações; e que por isso estava, como lhe advertia Glicério, "politicamente no caminho errado".<sup>103</sup> Para piorar, jornalistas parlamentares que Rui sempre considerara bons liberais republicanos, como Quintino Bocaiúva e Aristides Lobo, também haviam desertado. Inconformado, Rui os acusava de não querer a República, mas "o domínio dos que se encantaram nela, o privilégio da minoria que absorve o País, a onipotência da individualidade, que faz da minoria o escabelo de seus pés e desta terra o pasto de sua ambição".<sup>104</sup> Aristides devolveria o petardo, elogiando Floriano, "fiel intérprete da ordem e da segurança social", de cujo fortalecimento dependia "a permanência da República", contra o "imaginário constitucionalismo mal pensado" de Rui<sup>105</sup>. Em 1898, por ocasião da aprovação dos atos praticados por Prudente de Moraes no sítio decretado no anterior, Rui Barbosa já se confessaria no Senado descrente do próprio instituto jurídico, que gostaria que desaparecesse do regime constitucional:

“A experiência dos estados de sítio entre nós está feita. É uma arma temerosa e fatal, que pode ser útil em contingências extremas, para os governos educados nos deveres da vida pública, mas que, nas raças apaixonadas e ardentes como a nossa, entregue a mãos inexperientes e ocasionada à prudência, ao excesso de nossas lutas políticas, não serve senão para criar dificuldades ao governo e perigos às instituições”<sup>106</sup>.

Os atos de Prudente foram aprovados pelo Congresso do mesmo jeito, como aconteceria com todos os Presidentes da República, sempre com a oposição de Rui Barbosa, até o fim do regime.

### **Conclusão: da inefetividade à erosão constitucional.**

---

Barbosa, 1956. p. 108-110.

<sup>103</sup> MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 72.

<sup>104</sup> BARBOSA, Rui. *Campanhas jornalísticas*: Império. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1956. p. 123.

<sup>105</sup> COSTA, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: UNESP, 2006. p. 32.

<sup>106</sup> Anais do Senado Federal, sessão de 22 de setembro de 1898.

Como se percebe, os propósitos liberais da Carta de 1891 não se tornaram efetivos porque contra eles prevaleceu a razão do Estado, que colocava os seus dispositivos a serviço da dominação oligárquica. A interpretação conservadora da Constituição prevaleceria por toda a Primeira República, justificada a partir de uma ideologia aristocrática ultra-presidencialista, ultra-federalista, anti-judiciarista, situacionista, reacionária a qualquer reforma, obcecada pela defesa da hierarquia social, da propriedade privada e da autonomia do mercado (salvo para beneficiar o preço do café). O ultrapresidencialismo se explicava pela necessidade de uma autoridade executiva fortíssima, capaz de preservar a ordem republicana federativa pela decretação habitual do estado de sítio contra a desordem; o ultra-federalismo, pela preservação do poder dos grandes Estados e de suas oligarquias contra um poder central hegemônico e eventualmente autônomo, como havia sido o da Coroa. Os conservadores se oporiam sempre ao reforço do papel do Poder Judiciário, condenando todo o ativismo jurisdicional; bem como à possibilidade de se regularem, por lei ordinária, as hipóteses e limites da intervenção federal ou da decretação do estado de sítio. Ao invés de uma democracia liberal, houve um verdadeiro *governo aristocrático, alheio à forma democrática então em vigor*. Príncipe do jornalismo conservador, subvencionado com as verbas secretas da Presidência da República, quando indagado sobre sua orientação conservadora, o ex-escravocrata Alcindo Guanabara assumia orgulhosamente a sua posição política:

“Sem a sombra de uma dúvida; sem a mínima hesitação! Sim, conservador, como o fui nos primeiros anos da minha vida, como o sou na idade madura e, já agora, como espero em Deus que serei até a morte: conservador por índole, conservador por tradição que não me deslustra e que eu não renego; conservador por educação, conservador por temperamento; isto é, um homem política e pessoalmente votado à defesa da autoridade, da lei e da ordem, do regular exercício dos poderes públicos, não concebendo o progresso senão como necessária consequência desses elementos capitais na sociedade”<sup>107</sup>.

Embora, depois de 1897, o Supremo Tribunal aperfeiçoasse sua doutrina sobre o estado de sítio, ele ficou longe de assegurar ao regime o equilíbrio que dele se

---

<sup>107</sup> Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 30 de junho de 1894.

esperava.<sup>108</sup> O Supremo enfrentava a resistência dos demais poderes ao reconhecimento de sua autoridade e ao acatamento de suas decisões, como ocorreu com Floriano Peixoto, Prudente de Moraes e Hermes de Fonseca. Sancionada por constitucionalistas como Thomas Cooley, a tímida concepção do controle normativo vigente permitia que os governos alegassem, para desacatá-las, que as decisões judiciais invadiam o terreno político, de competência exclusiva do Executivo e do Legislativo. "Sobre questões políticas", pontificava Cooley, "os tribunais não têm qualquer autoridade, devendo aceitar a determinação dos órgãos políticos do governo como conclusivas."<sup>109</sup> Ocorre que, como a sua própria doutrina não enumerava de forma taxativa quais eram essas questões, ela fornecia argumentos para que o governo desobedecesse ao Judiciário, por exemplo, em matéria de *habeas corpus*.<sup>110</sup> Para piorar, o Supremo não dispunha do mecanismo do *stare decisis*,<sup>111</sup> com que a Corte estadunidense criava uma jurisprudência obrigatória que vinculava os juízes e tribunais inferiores aos seus julgados. Na medida em que, no Brasil, ao invés de surtir efeitos para todos os casos similares, a declaração de inconstitucionalidade só obrigava os órgãos públicos a respeitarem a decisão naquele caso concreto, os outros poderes e até mesmo os juízes inferiores estavam livres para continuarem a ignorá-la em todos os outros casos idênticos. Por fim, a própria nomeação dos ministros do tribunal pelo Presidente da República estava submetida aos critérios da política oligárquica. Os ministros votavam de acordo com os interesses das facções a que eram ligados, o que mantinha incertos os limites de aplicação da ordem constitucional<sup>112</sup>. Depois de 1910, os liberais conseguiriam o apoio de ministros como Enéas Galvão, Sebastião de Lacerda,

---

<sup>108</sup> Um discípulo de Rui chegaria a declarar que o Supremo fora o poder que mais faltara à República: "O órgão que, desde 1892 até 1937, mais falhou à República, não foi o Congresso. Foi o Supremo Tribunal. (...) O órgão que a Constituição criara para seu guarda supremo, e destinado a conter, ao mesmo tempo, os excessos do Congresso e as violências do Governo, a deixava desamparada nos dias de risco ou de terror, quando, exatamente, mais necessitada estava ela da lealdade, da fidelidade e da coragem de seus defensores." (MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 70.). Esta foi também a opinião de Afonso Arinos de Melo Franco: "Desde o princípio, o Supremo Tribunal brasileiro fracassou na sua missão (...). Não se pode acusar individualmente os seus membros, via de regra homens probos e juristas de mérito, embora muito raramente especialistas em direito público. A instituição, em conjunto, é que naufragou historicamente na fraqueza, na omissão e no conformismo" (MELO FRANCO, Afonso Arinos de; e PILLA, Raul. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. Rio de Janeiro, José Olímpio, p. XV).

<sup>109</sup> COOLEY, Thomas M. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. Boston: Little, Brown and Company, 1898, p. 156. A primeira edição é de 1880.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>111</sup> Traduzindo: "respeitar as coisas decididas".

<sup>112</sup> KOERNER, Andrei O Poder Judiciário Federal no sistema político da Primeira República. *Revista da USP*, «Dossiê Judiciário», n. 21, 1994. p. 58-69.

Guimarães Natal e Pedro Lessa, formando uma minoria de admiradores de Rui que eventualmente conseguiu avançar no campo de interpretação constitucional no que tocava ao estado de sítio, à intervenção federal e ao *habeas corpus*. Essas conquistas, porém, foram revertidas pelo *establishment* conservador que, por meio de ministros como Coelho Campos, Muniz Barreto, Pedro Mibieli e outros, bloquearam o avanço da jurisprudência até 1926, quando a maré montante do autoritarismo situacionista, na reforma constitucional daquele ano, regulou aqueles institutos num sentido centralizador, presidencialista e antijudiciarista que liquidou as veleidades dos liberais.

Apenas a partir de 1909, quando Rui Barbosa rompeu de vez com o situacionismo e se candidatou à Presidência da República, contra Hermes da Fonseca, o liberalismo se tornou uma força de oposição com visibilidade e capacidade de mobilização da opinião pública nacional, tecendo fortes críticas ao conservadorismo estabelecido. Não por acaso, essa paternidade foi contestada ao mesmo tempo por conservadores como Felisbello Freire e Campos Sales, que a atribuiriam ao governo provisório como um todo.<sup>113</sup> Tratavam assim de golpeá-lo no ponto que mais o fortalecia publicamente – a condição de *pai intelectual da República*. Do lugar etéreo que mediava entre o Império e a República, onde o plano cívico do ideal republicano e democrático se confundia com o da justiça e da religião, Rui forjou a *teologia política liberal* que lhe permitiria lançar-se duas vezes à presidência, na década de 1910, na qualidade de *missionário, apóstolo, mártir, profeta*. Ou o Brasil se salvava "pelo caminho da moral divina", ou se perderia "nos sinistros imprevistos da tremenda anarquia moderna, em que a política dos nossos aventureiros, irremediavelmente, nos acabará por mergulhar, desde que não seja coibida quanto antes, e não encontre quanto antes, para a represar, uma barreira de corações honestos".<sup>114</sup> Convertendo a tribuna em púlpito, bendizendo a Deus por lhe ter "dotado com o instinto divino de lançar a âncora da fé" –, Rui Barbosa equipararia os chefes conservadores aos *fariseus e vendilhões* – "ajuntamento desacreditado e tumultuário de oligarcas desabusados"; "massa de papamoscas vilões e egoístas" – e apontaria ao povo brasileiro *a terra prometida da redenção democrática*, na qual a República deixaria de ser um apanhado de fórmulas vãs, para se tornar "um conjunto de instituições, cuja realidade se afirma pela sua

<sup>113</sup> CARNEIRO, Levi. *Dois arautos da democracia: Rui Barbosa e Joaquim Nabuco*. Rio de Janeiro, Casa de Rui Barbosa, 1954. p. 115-116.

<sup>114</sup> BARBOSA, Rui. *Campanhas jornalísticas: Império: 1869-1889*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1956. p. 33 e 269. (Obras Seletas de Rui Barbosa, v. 6.)

sinceridade no respeito às leis e na obediência à justiça"<sup>115</sup>. Legitimado com sua insistente reivindicação da condição de *pai da Constituição*, Rui Barbosa conseguiu então veicular por todo o País a proposta de outra República, a democrática e liberal, que corresponderia à verdade constitucional contra os políticos que praticavam o regime<sup>116</sup>.

A Campanha Civilista foi assim o divisor de águas no estabelecimento de uma clara divisão no campo político do regime: na medida em que o candidato oficial, Hermes da Fonseca, reuniu ao seu redor a maior parte do *establishment*, a oposição inicial entre civilistas e militaristas evoluiu rapidamente para o reconhecimento oficial da oposição entre liberais e conservadores. Daí por diante, até o fim do regime, a palavra “liberal” seria sempre apropriada por aqueles que, das classes médias urbanas ou das oligarquias fora do poder, quisessem contestar eleitoral e politicamente a ordem estabelecida, ao passo que “conservadores” seriam todos os aqueles que a defendessem em nome da República, da autoridade, do progresso material. De um lado do ringue, no Partido Republicano Liberal de Rui Barbosa e Albuquerque Lins (1913), na Reação Republicana de Nilo Peçanha e José Seabra (1922) ou na Aliança Liberal de Getúlio Vargas e João Pessoa, a oposição liberal composta por Irineu Machado, Pedro Moacir, Maurício de Lacerda, Adolfo Bergamini e outros denunciaria os vícios da prática republicana, defendendo a reforma constitucional para fortalecer a União Federal, o Poder Judiciário, os direitos individuais e a lisura eleitoral. Para eles, a República verdadeira não havia sido efetivada: havia sido traída, desviada e sofismada pelos políticos – “os politiquinhos e politicotes, os politiquilhos e os politicalhos, os politiqueiros e os politicastros”.<sup>117</sup> Verdadeira, era aquela República liberal e democrata que imaginara o chefe dos liberais, Rui Barbosa; falsa era a República real, conservadora – “corrupção do ideal republicano”, “república de rótulo”<sup>118</sup> que não era a

---

<sup>115</sup> MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 281, 227 e 193.

<sup>116</sup> Homem extraordinário, o fato de saber que, ainda que vencedora, sua candidatura seria sempre vitimada pela máquina de compressão e fraude da situação não desestimulava Rui – ao contrário, fortalecia sua capacidade de indignação. Quando sondado para candidato da resistência às oligarquias, em 1910, tentaram convencê-lo recordando-lhe que seu velho padrinho político, o senador Dantas, o qualificava na mocidade como *o homem dos sacrifícios*. Rui o admitiu emocionado: “Você tem razão. Eu sou dos sacrifícios. Se fosse para a vitória, não me convidariam, nem eu aceitaria, mas, como é para a derrota, aceito. A idéia não morrerá pelo meu egoísmo. Perderemos, mas o princípio se salvará”. Daí que “não se luta só para vencer, luta-se também para perder. E às vezes é mais nobre perder do que vencer”<sup>116</sup>.

<sup>117</sup> MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 321.

<sup>118</sup> BARBOSA, Rui. *O estado de sítio: sua natureza, seus efeitos, seus limites*. Rio de Janeiro: Companhia

República *verdadeiramente republicana*, mas “*reprivada*”; “república de oligarcas, mandões e caudilhos”<sup>119</sup>. Também para o liberal radical Maurício de Lacerda, era preciso reintegrar a Nação no governo de si mesma, mobilizando o povo contra o domínio conservador, “sindicato político que explorava a República” ao lado do Presidente da República; que sustentava “oligarquias minazes, corroedoras e outras, acusadas de graves crimes de latrocínio do Tesouro dos seus Estados, e atentados dos mais vergonhosos contra a liberdade e a honra dos seus cidadãos”<sup>120</sup>.

Do outro lado do ringue, defendendo o *status quo*, estavam os “conservadores”. Descendentes do republicanismo histórico, reunidos no Partido Republicano Conservador de Pinheiro Machado (1911), na coligação conservadora de Artur Bernardes (1922) ou na Concentração Conservadora de Júlio Prestes (1930), políticos como Felisbello Freire, Carlos Maximiliano, João Luís Alves e Tavares de Lira defendiam a intangibilidade da Constituição de 1891 e resistiam a todas as tentativas de se precisarem as hipóteses constitucionais de decretação do estado de sítio ou da intervenção federal, que para eles deflagrariam a anarquia demagógica da oposição e sua tendência centralizadora. Para conservadores, a oposição liberal era composta de “profissionais das masorcas”, que pretendiam “abalar e destruir a ordem constitucional para, embora sobre as ruínas da Pátria, sobre os destroços das instituições republicanas, assaltarem as posições e o governo”<sup>121</sup>. Nem o apoio da população urbana aos liberais oposicionistas era considerado representativo da opinião pública nacional; neste aspecto, como noutros, os conservadores continuavam fiéis à parcela agrária e escravocrata do conservadorismo imperial, para quem apenas a aristocracia rural e a alta burguesia urbana representavam o País. Os populares que apoiavam a oposição jamais eram a “opinião pública”, mas “um conluio de valdevinos”, como queria o conservador Victor Silveira: “Isto que anda pelas ruas não é povo, não é nação, não é País, não é República”<sup>122</sup>. Essa era a opinião do próprio chefe do Partido Republicano Conservador, Pinheiro Machado, para quem as instituições republicanas não poderiam ficar à mercê “da versatilidade demagógica das correntes populares”<sup>123</sup>.

Seria em vão, porém, que os liberais reclamariam pela redução do poder

---

Impressora, 1892. p. 245.

<sup>119</sup> MANGABEIRA, João. *Rui: o estadista da República*. 3. ed. São Paulo: Martins, 1960. p. 236.

<sup>120</sup> Anais da Câmara dos Deputados, 29 de maio de 1914.

<sup>121</sup> Idem, 7 de maio de 1914.

<sup>122</sup> Idem, 24 de dezembro de 1914.

<sup>123</sup> Anais do Senado Federal, 20 de janeiro de 1915.

presidencial, pela adoção do parlamentarismo ou pelo fortalecimento do Supremo Tribunal, ou ainda do vínculo federal entre os Estados. Apesar da aparente reiteração do quadro político-partidário da monarquia, a formação de partidos oficiais permanentes em nível federal era prejudicada pela Política dos Governadores implantada por Campos Sales e observada por seus sucessores, com o objetivo preciso de impedir a institucionalização de uma representação nacional de oposição. Por isso mesmo, num quadro de manipulação eleitoral da parte dos governos federal e estaduais, foi impossível à oposição liberal, ao contrário do que ocorria no Império, galgar pacificamente o poder durante a República. O retrocesso político em relação ao Império era flagrante para os próprios liberais, como tantas vezes se manifestaram Rui Barbosa, Maurício de Lacerda, Pedro Moacir e outros, ou mesmo para conservadores moderados, como Aurelino Leal, Pedro Lessa e Afrânio de Melo Franco, que faziam o elogio de Dom Pedro II <sup>124</sup>.

A Constituição ficou assim prisioneira de uma interpretação conservadora que propositadamente deixava fluidos os limites de seus comandos fundamentais para que fossem aplicados conforme a conveniência do situacionismo oligárquico. O consectário lógico dessa impotência liberal em efetivar a ordem constitucional foi o crescente número daqueles que sucessivamente, frustrados pelas falsas esperanças alimentadas pelo regime, passaram a reivindicar a reforma da Constituição, na expectativa de converter a República numa realidade. Novamente frustrados, acabariam por desistir do próprio regime, crendo que somente sua derrocada pelas armas e sua substituição por outro regime poderia resgatar o País. Já em 1918 se difundira em tal grau a sensação de fracasso do regime de 1891, que ele pôde ser resumido e caracterizado por Lima Barreto num simples parágrafo à perfeição:

“Uma rematada tolice que foi a tal república. No fundo, o que se deu em 15 de

---

<sup>124</sup> “De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto... Esta foi a obra da República nos últimos anos. No outro regime, o homem que tinha certa nódoa em sua vida era um homem perdido para todo o sempre – as carreiras políticas lhe estavam fechadas. Havia uma sentinela vigilante, de cuja severidade todos se temiam e que, acesa no alto, guardava a redondeza, como um farol que não se apaga, em proveito da honra, da justiça e da moralidade gerais. Na República, todos os tarados são tarados. Na República todos os grupos se alhearam do movimento dos partidos, da ação dos governos, da prática das instituições. Contentamo-nos hoje com as fórmulas e a aparência, porque estas mesmo vão se dissipando pouco a pouco, delas quase nada nos restando. Apenas temos os nomes, apenas temos a reminiscência, apenas temos a fantasmagoria de uma coisa que existiu, de uma coisa que se deseja ver reerguida, mas que, na realidade, se foi inteiramente”. BARBOSA, Rui. *Discursos parlamentares*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1974, p. 86-87.

novembro foi a queda do partido liberal e a subida do conservador, sobretudo da parte mais retrógrada dela, os escravocratas de quatro costados. Isso de Benjamin Constant, Lopes Trovão, Silva Jardim foi uma isca que os matreiros ‘bois de coice’, ‘rapa côcos’ e outros de igual jaez se serviram, para ‘forrar’ a opinião da força e se apossarem do poder. Toda a administração republicana tem sido um constante objetivo de enriquecer a antiga nobreza agrícola e conservadora, por meio de tarifas, auxílios à lavoura, imigração paga, etc.”<sup>125</sup> (BARRETO, 1953:110).

Diante da erosão constitucional, surgiria no início da década de 1920 o tenentismo, outra espécie de oposição, mais heterogênea, mas também mais radical nos métodos e aspirações, cuja maior parte rapidamente passou a questionar os próprios fundamentos liberais da ordem estabelecida em 1891. Ao invés de campanhas parlamentares, os tenentes exprimiam-se em sublevações armadas, que ocorreram praticamente em todas as regiões do País, como Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Amazonas, sem falar na Coluna Prestes, que atravessou quase que todo o País. Inicialmente, os manifestos tenentistas abraçaram os ideais liberais, reclamando a reforma eleitoral e judiciária, e fazendo a crítica dos governos oligárquicos estabelecidos. Entretanto, a maioria logo evoluiu para questionar os próprios fundamentos do regime, passando a reclamar uma transformação nacional ampla e a fazer a crítica da própria atividade política profissional. Se em 1924 os revoltosos paulistas e amazonenses pediam o voto secreto e a unificação da magistratura e do processo, criticando os “governos de nepotismo, de advocacia administrativa e de incompetência técnica na alta administração”, para “emancipar a Nação brasileira do jugo aviltador de meia dúzia de tiranos encapuzados que a depauperaram, e retaliaram e desonram”, em 1926 os tenentes gaúchos já admitiriam que “não importa estar este ou aquele nome na presidência da República (...). Ou a política se regenera, se torna sã e útil, ou nós a destruiremos (...) pela espada e pela metralha”<sup>126</sup>.

Foi o que aconteceu a 3 de outubro de 1930.

---

<sup>125</sup> LIMA BARRETO, Afonso Henriques de. *Coisas do Reino do Jambon*. São Paulo, Brasiliense, 1953, p. 110.

<sup>126</sup> CARONE, Edgar. *O tenentismo*. São Paulo, Difel, 1975.