

A difícil estabilidade constitucional

Em 166 anos de vida independente, o Brasil teve nada menos do que seis Constituições, sem contar a que hoje entra em vigor, o que denota uma grande instabilidade. O Império seguiu durante 65 anos as normas do mesmo documento, várias vezes emendado, e a Repú-

blica teve até hoje cinco Constituições, apenas três delas resultado de assembleias constituintes.

D. Pedro I convocou uma Constituinte, mas a dissolveu pouco depois de iniciados seus trabalhos e outorgou a Constituição do Impé-

rio, feita a seu gosto, em 1824. A primeira Constituição republicana, a de 1891, sobreviveu 39 anos, até a revolução de 30. A Carta de 1934 só durou três anos e a de 1937, a "polaca", do Estado Novo, de inspiração fascista, durou sete anos. A de 1946 vigorou a rigor apenas até

1964, descaracterizada a partir de então pelos atos institucionais. A de 1967 viveu só dois anos em sua forma original. Com a incorporação da emenda de 1969, outorgada pela Junta Militar, que muitos consideram uma nova Carta, o texto vigorou por mais 19 anos.

1824

A evolução constitucional brasileira começa com a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I, resgatando o compromisso que ele assumiu, ao dissolver a Assembléia Geral Constituinte, em 12 de novembro de 1823. Essa Carta estruturou os poderes do Império em 179 artigos e singularizou-se no conjunto das Constituições brasileiras pela introdução do Poder Moderador, o "poder neutro", exercido pelo imperador.

A Assembléia Geral Constituinte, convocada por D. Pedro três meses antes da independência, começa a trabalhar em 3 de maio de 1823, composta por uma elite sem experiência política, ligada à grande propriedade operada por escravos e baseada no modelo econômico de exportação. O Brasil tinha quatro milhões de habitantes, um terço dos quais escravos, em 19 províncias, com 225 núcleos urbanos. Essa estrutura nacional incipiente era representada na Constituinte por três fac-

ções políticas que não conseguiam se articular: os regeneradores (portugueses), os exaltados ou nativistas, e os moderados (maioria). O documento básico, do relator Antônio Carlos de Andrada e Silva, só foi discutido até o artigo nº 24.

Ao dissolver a Assembléia, o imperador nomeou um conselho de seis ministros e quatro personalidades políticas para elaborar a Constituição. A prática do Poder Moderador concilia liberalis-



D. Pedro I e a Carta de 1824

mo e absolutismo e dá ao imperador poderes para dissolver a Câmara, ante impasses criados. Para disfarçar o caráter de outorga da Constituição, D. Pedro enviou cópias do documento às municipalidades, tentando uma espécie de consulta às bases.

Na primeira Constituição brasileira, o Poder Legislativo obedeceu à organização bicameral: a Câmara dos Deputados, eletiva e temporária, e o Senado, de membros vitalícios eleitos pelas províncias e escolhidos pelo imperador em lista tripartite. O Judiciário foi organizado em colegiados, com o Supremo Tribunal de Justiça, no Rio de Janeiro; os Tribunais de Relação, no Rio e capitais provinciais; e órgãos monocráticos: juizes de Direito e jurados-juizes, além de juizes de Paz, que exerciam funções conciliadoras, antes do início de qualquer processo.

Essa Carta durou 65 anos se foi emendada uma vez, em 12 de agosto de 1834, pelo Ato Adicional que criou as Assembleias Legislativas Provinciais, substituindo os Conselhos Gerais de Província. À margem da Constituição, implantou-se a Presidência do Conselho de Ministros, em 1847.

1891

No ano da proclamação da República, o Brasil tinha 14,3 milhões de habitantes, formando uma sociedade menos rígida, sem escravos e com setores médios expressivos. A economia tentava a diversificação: além do café, maior gerador da riqueza, a indústria nascente superava o artesanato e colocava em funcionamento suas primeiras máquinas. O País integrou-se à comunidade americana, enquanto a Nação reclamava nova ordem jurídica para orientar as necessidades desse novo tempo.

O governo provisório convocou a eleição da Constituinte em 22 de junho de 1890. Os parlamentares foram eleitos a 15 de setembro e tomaram posse a 15 de novembro — 205 deputados e 63 senadores. A maior bancada, como em 1823, era a de Minas Gerais, com 37 representantes; São Paulo e Bahia tinham 22. Os advogados predominavam, seguidos de médicos, engenheiros e militares. As facções dividiram-se entre conservadores e liberais, exaltados, radicais e positivistas. O texto final a-



Promulgação da Carta de 91, em gravura de Pereira Neto

proximou-se do projeto enviado pelo governo, inspirado no estatuto elaborado por Rui Barbosa.

A questão básica era a do federalismo, com posições a favor do predomínio da União ou dos Estados, ou unionistas e federalistas. Venceu a corrente unionista, liderada por Rui Barbosa.

Em 91 artigos, a primeira Constituição republicana estabelece a clássica organização dos poderes da União e da declaração dos direitos individuais, atendendo às aspirações do liberalismo político e econômico. O Poder Executivo foi confiado ao presidente da República, dentro do modelo norte-americano do presidencialismo. O Judiciário compreendia o Supremo Tribunal Federal, com sede no

Rio, e competência de preservar a Constituição e a lei federal. Juizes e tribunais federais seriam criados e nomeados pelo Congresso. E o Legislativo manteve as duas Casas, mas com deputados eleitos por três anos e senadores por nove. A Declaração de Direitos introduziu o habeas corpus, para reprimir violência ou coação por ilegalidade, abuso de poder e garantia contra prisão arbitrária.

A Constituição de 1891 durou 39 anos e foi emendada em 1926, recebendo alterações que ampliavam os casos de intervenção federal, regulamentavam a implantação do estado de sítio e fixavam como norma a irredutibilidade da obrigação de pagar os impostos gerais.

1934

De 1889 a 1930, o mundo mudou. Depois da Primeira Guerra, o autoritarismo expandiu-se, principalmente na Europa, enfraquecendo o liberalismo, fustigado pela grande depressão econômica. O Brasil não escapou dessas influências e a revolução de 1930 trouxe a promessa de novos tempos. O presidente Washington Luís foi deposto e uma Junta passou o poder a Getúlio Vargas, que acenou com a convocação de uma Assembléia Constituinte.

Pressionado durante dois anos, Getúlio prometeu, em maio de 1932, a eleição para maio de 1933. A interferência em São Paulo, com nomeação de interventores desvinculados da realidade do Estado, e a insinuação de manter-se no poder sem que o País tivesse um governo constitucional, levaram os paulistas a rebelar-se contra Getúlio, na Revolução Constitucionalista de 1932. O episódio acelerou a convocação da Constituinte, eleita no ano seguinte e instalada em 15 de novembro.

Além dos 214 deputados escolhidos em eleições livres, ela trouxe a originalidade de reunir mais 40 deputados classistas: 18 representantes dos empregados, 17 dos profissionais liberais e dois do funcionalismo público.

A nova Constituição inaugura o chamado federalismo renovado e introduz no texto os direitos econômicos e sociais dedicados à família, edu-



Vargas e constituintes de 34

cação e cultura. O Estado intervencionista ampliou seus poderes, diminuindo o peso político dos Estados que, em compensação, ganharam com a redistribuição da renda tributária, inclusive os municípios. O Poder Legislativo ficou com funções reduzidas e o Senado foi convertido a um órgão de coordenação dos poderes. O Executivo perdeu a vice-presidência. Foi criada a Justiça Eleitoral, subordinada ao Judiciário, e o Supremo Tribunal Federal tornou-se Corte Suprema.

Outra inovação: a Justiça do Trabalho, sem vínculos com o Poder Judiciário.

O texto de 1934, com 187 artigos, vigorou de 16 de julho a novembro de 1937. Em dezembro de 1935, como reflexo da Intentona Comunista, sofreu três emendas reforçando a segurança do Estado para coibir "movimentos subversivos das instituições políticas e sociais".

1937

Para justificar o golpe que anularia a Constituição de 1934 e abriria caminho para a ditadura de Getúlio Vargas, o governo montou a operação "Plano Cohen", uma inexistente conspiração destinada a implantar o comunismo no País. A 10 de novembro de 1937, Vargas dá o golpe que institui o Estado Novo, com o apoio dos militares, dos governadores e de setores da Igreja. Outorga no mesmo dia uma nova Constituição, que serviria apenas para dar aparência de legalidade ao novo regime.

Essa nova Carta foi feita por Francisco Campos, político mineiro, que elaborou um texto inspirado no fascismo, muito semelhante à Constituição polonesa da época. Daí o apelido de "Polaca" dado à Constituição brasileira do Estado Novo. Nunca foi aplicada nem respeitada. Um de seus artigos exigia um plebiscito jamais realizado para referendá-la. Seus conceitos básicos concentram-se no poder do presidente da República, denominado de "autoridade suprema do Estado". As garantias individuais estavam suspensas pela declaração do estado de emergência permanente, presente no próprio texto da Carta. O Poder Legislativo foi extinto, as unidades da federação enfraquecidas e o Judiciário mantido como fachada.

A presença do Brasil na II Guerra Mundial marca um momento decisivo no Estado Novo: lutando pela liberdade na Europa, contra o fascismo, não podia permanecer com a estrutura



Vargas outorga a Carta de 37

autoritária de governo, montada sobre uma Carta que nem o legitimava.

O desmoronamento do autoritarismo refletiu-se no Brasil. Getúlio ainda tentou manobrar para continuar no poder. Incluiu na Constituição a emenda nº 9, acenando com a convocação de eleições para o Executivo e o Legislativo. Mas não existia mais o apoio militar que o garantia em 1937. A realidade contrariou seus planos e alguns dos que o sustentaram estavam entre os que iriam depô-lo.

O Estado Novo caiu ante a articulação de militares e civis, no dia 29 de outubro de 1945. A "Polaca" subsistiu por sete anos e dez meses. O governo poderia ter o mesmo desempenho sem ela.

1946

Com a deposição de Getúlio Vargas, em outubro de 1945, o presidente interino, José Linhares, convocou eleições gerais em 12 de novembro, estabelecendo que "os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado reunir-se-ão no Distrito Federal, 60 dias após as eleições, em Assembléia Constituinte". O general Eurico Gaspar Dutra, com o apoio do ex-ditador, elegeu-se presidente da República e a Constituinte começa a trabalhar no dia 2 de fevereiro de 1946.

A comissão incumbida do projeto é composta por representantes dos partidos proporcionalmente às suas bancadas: 19 do PSD, dez da UDN, dois do PTB e um dos partidos Comunista, Republicano, Libertador, Democrata Cristão, Republicano Progressista e Popular Sindicalista, sob a presidência de Nereu Ramos, do PSD. A base dos trabalhos foi a Constituição de 1934 e o projeto primitivo, encaminhado à Assembléia, recebeu 4.092 emendas. Depois de revista e aprovada, a Constituição de 1946 ficou com 218 artigos, sendo promulgada em 18 de setembro daquele ano. Eleito senador pelo Rio Grande do Sul, Vargas não a assinou.

A nova Carta retomou a linha democrática. O Poder Legislativo voltou a funcionar, regido pelas duas Casas, Câmara e Senado. O cargo de vice-presi-



Povo Comemora Carta de 46

dente foi reintroduzido, cabendo-lhe a presidência do Senado.

Foram incorporados ao Poder Judiciário o Tribunal Federal de Recursos e a Justiça do Trabalho. Na ordem econômica, a Constituição condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social e manteve o caráter intervencionista da União.

Em 20 anos e seis meses de vigência, a Carta de 1946 recebeu 21 emendas, entre elas a que incluiu, de forma transitória, o parlamentarismo e o instituto da desapropriação da propriedade rural. Além do texto constitucional, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tinha 36 artigos. A Carta começou a morrer com os atos institucionais baixados pelos militares, após 1964, mas só foi formalmente substituída em 1967.

1967 e 1969

O regime militar logo reconheceu a inadequação da Carta de 1946 aos objetivos do movimento de março de 1964. Em 15 de abril de 1966, o marechal Castello Branco convocou uma comissão de juristas para elaborar nova Constituição. O projeto foi bastante alterado pelo então ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, que o encaminhou ao Congresso, convocado pelo Ato Adicional de 7 de dezembro, para examiná-lo.

Seguindo um cronograma rígido, os parlamentares tiveram 43 dias para aprovar a Constituição. O Poder Legislativo ficou diminuído com a adoção dos critérios de legislação de urgência e recebeu prazos limitando o tempo para a aprovação de projetos. O Executivo também passou a se valer desse expediente para legislar diretamente por meio dos decretos-leis. Esses instrumentos ampliaram os poderes presidenciais e exacerbaram o presidencialismo.

A Carta de 1967 extinguiu a eleição direta para presidente da República, criando o Colégio Eleitoral. No Poder Ju-

diciário, foram suspensas as garantias dos magistrados. A intervenção da União no setor econômico aumentou, mantendo-se, com base no Estatuto da Terra, o direito de desapropriação da propriedade rural.

As sucessivas edições de atos institucionais também desfizeram a consistência dessa Constituição. As maiores transformações ocorreram com a expedição do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que substituiu o regime presidencial pela ditadura presidencial. A Segurança Nacional e as Forças Armadas recebem atenções especiais: o conceito de uma e a atuação da outra vão reger o período. O primeiro artigo das Disposições Gerais e Transitorias deixa claro que "ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 31 de março de 1964".

Aprovada a 24 de janeiro de 1967, a Constituição entrou em vigor em 15 de março de 1967, quando terminava o go-



Moura Andrade anuncia a promulgação da Carta de 67

verno Castello Branco e começava o do marechal Costa e Silva. O País vive a fase conturbada das revoltas estudantis e do terrorismo. Em 31 de agosto de 1969, Costa e Silva, doente, é afastado pelos chefes militares que formam a Junta Militar que, cinco dias depois, com o Ato Institucional nº 14, estabelece a pena de morte para combater a "Guerra psicológica adversa e a guerra revolucionária ou subversiva". Ante a gravidade da doença do presidente, o Ato Institucional de 14 de outubro

de 1969 declara vaga a Presidência da República, bem como a vice-presidência, e marca o dia 25 de outubro para a eleição, indireta, do novo presidente. O nome, escolhido pelos militares será imposto ao Congresso. A Carta de 1967, com seus 189 artigos, acaba de chegar ao fim.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que consolidou a vacância do cargo de presidente e vice-presidente da República é, praticamente, outra Consti-



Junta Militar outorga a Emenda nº 1 à Carta de 67

tução, com 217 artigos — 11 além do texto anterior. Recebeu, em 16 anos de vigência, que agora termina, outras 26 emendas, quase todas reforçando o Poder Executivo, principalmente as que instituíram as Medidas de Emergência e o Estado de Emergência, em 1978. Sofreu golpes também, como em abril de 1977, quando o presidente Ernesto Geisel fechou o Congresso para aprovar um pacote de reformas do Judiciário, criou a figura dos senadores biônicos e manteve o caráter

indireto das eleições para governadores.

A liberação gradativa do regime, ainda sob a tutela militar, caracteriza-se pela instituição do voto direto para governador e senador em 1980, e para prefeitos, presidente e vice-presidente da República. A última emenda, de nº 26, datada de 1985, convocou a Assembléia Nacional Constituinte que se instalou no dia 1º de fevereiro de 1986 para elaborar a Carta, que agora entra em vigor.