

## Embargos Culturais: Constituição de 1891 e o presidencialismo brasileiro

Spacca

No início da República, com a Constituição de 1891, como condições (denominadas então de *essenciais*) para eleição do Presidente, exigia-se que o candidato fosse brasileiro nato, que estivesse no exercício de seus direitos políticos e que fosse maior de 35 anos. A regra mantém-se até hoje.

Previa-se nova eleição, na hipótese de vacância do cargo, por qualquer razão, antes de cumpridos dois anos do mandato; De outra forma, o Vice-Presidente assumiria e concluíra o mandato para o qual também fora eleito. O mandato presidencial previsto era de quatro anos; vedava-se a reeleição, para o período subsequente imediato. O debate ainda é atual.

A Constituição dispunha também sobre o juramento do Presidente no ato de posse (que denominava de *afirmação*) ante o STF. O Presidente e o Vice-Presidente estavam proibidos de sair do território nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo. A regra vai perdurar.

As eleições seriam porsufrágio direto da Nação e por maioria absoluta de votos. Dispunha-se também que se nenhum dos candidatos conseguisse alcançar maioria absoluta dos votos, o Congresso elegeria, por maioria dos votos presentes, um deles, dentre os que tiverem alcançado as duas votações mais elevadas na eleição direta. Previa-se também que em caso de empate considerar-se-ia eleito o mais velho dos candidatos.

Havia alguma proteção contra os malefícios do nepotismo, no sentido de que a Constituição de 1891 declarava como inelegíveis, para os cargos de Presidente e Vice-Presidente os parentes consanguíneos e afins, nos 1º e 2º graus, do Presidente ou Vice-Presidente, que se encontrassem em exercício no momento da eleição ou que o tivesse deixado até seis meses antes do referido pleito.

As competências presidenciais eram minudentemente definidas na Constituição, disposições que, em linhas gerais, persistem até o modelo contemporâneo. Competia *privativamente* ao Presidente, de acordo com nossa primeira Constituição republicana, no contexto das *atribuições do Poder Executivo*, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; bem como expedir decretos, instruções e regulamentos para sua fiel execução. Ainda não se cogitava de medidas provisórias, que copiamos da Itália, na Constituição de 1988.

Quanto à organização de seu Governo, o Presidente detinha competência para nomear e demitir livremente os Ministros de Estado; para exercer ou designar o comandante supremo das forças de terra e mar, em caso de guerra; e também para administrar o exército e a armada, distribuindo as respectivas forças. O Presidente era competente para declarar a guerra e fazer a paz (com autorização do Congresso) ou, nos caos de invasão ou agressão estrangeira, tomar providências sem oitiva do Legislativo.

Ao presidente também incumbia convocar o Congresso para reunião extraordinária. Era o Presidente



---

quem nomeava juízes federais mediante proposta do Supremo Tribunal. Era o Presidente quem nomeava os membros do Supremo Tribunal Federal e os Ministros diplomáticos, sujeitando essas nomeações à aprovação do Senado. Também era o Presidente quem conduzia a política internacional. A declaração de estado de sítio, em qualquer ponto do território nacional, nas hipóteses de agressão estrangeira ou guerra civil (“*comoção intestina*”, na expressão da própria Constituição de 1891) era mais uma das prerrogativas do Presidente.

Quanto aos Ministros de Estado, a Constituição consignava que eram “*agentes da confiança do Presidente*” que lhes subscreviam os atos. Os Ministros eram *auxiliares* do Presidente, com prerrogativa para *presidir* os respectivos ministérios, nos quais se dividia a Administração Federal.

A Constituição de 1891 dispunha também sobre crimes de responsabilidade do Presidente, que seria processado e julgado pelo STF, nos crimes comuns, depois que a Câmara declarasse procedente a acusação, e pelo Senado, nos casos de crimes de responsabilidade.

Rui Barbosa colaborou intensamente na redação dos dispositivos referentes às competências e responsabilidades do Presidente da República. Uma comissão de juristas nomeada pelo Governo Provisório de Deodoro da Fonseca, por intermédio do Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, e composta por Saldanha Marinho, Américo Brasiliense, Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães Castro, apresentou texto inicial, que foi emendado por Rui, e posteriormente encaminhado pelo Governo Provisório (com algumas outras pequenas alterações) para a Assembleia, que fixou o texto definitivo.

Pode-se verificar – e se comprovar – esse trânsito conceitual e redacional, na definição da relação do Presidente, com seus Ministros. Lê-se primeiramente, no projeto da Comissão de Juristas formado pelo Governo Provisório:

“Como seus auxiliares no exercício do Poder Executivo, o Presidente da República nomeará para as diversas secretarias em que for dividida a administração, conforme lei do Congresso, cidadãos de sua confiança[1]”.

Rui Barbosa alterou a redação e propôs a seguinte formulação:

“O Presidente é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que referendam os seus atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal[2]”.

O Governo Provisório acatou a sugestão de Rui Barbosa e a encaminhou para o Congresso, como redigida pelo advogado baiano, com duas pequeníssimas alterações de redação:

“O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança, que lhe referendam os atos, e presidem cada um a uma das secretarias, em que se divide a administração federal[3]”.

Por fim, o Congresso adotou e promulgou a versão seguinte:

“O Presidente da República é auxiliado pelos Ministros de Estado, agentes de sua confiança que lhe subscrevem os atos, e cada um deles presidirá a um dos Ministérios em que se dividir a Administração federal[4]”.

Outro comentarista da Constituição de 1891, Carlos Maximiliano, acentuou as prerrogativas de mando, inerentes ao mandato presidencial:

“(...) o Presidente não se limita a executar o que o Congresso delibera: resolve, impulsiona, sugere. Representa o poder que age, tanto por alvedrio próprio como por alheia indicação (...) Cumpre as lei; porém toma, em mensagem ou por meio das Comissões Permanentes, a iniciativa de projetos, conclui tratados, fomenta indústria e a agricultura, assegura a ordem. Não é o braço apenas; é antes o cérebro diretor do país a rumo de seus altos destinos. Executa as deliberações do Legislativo e ordens do Judiciário; porém, por sua vez, prevê e provê, vigilante e ativo, evitando males e propinando remédios. O Congresso resolve de modo geral, fixando normas ou regras jurídicas; os tribunais agem provocados por uma ação concreta, determinando o que corresponde aos termos da lei e o que os transgride; o Presidente ordena, em casos isolados, que se faça ou que deixe de fazer. A sua atividade é complexa e multiforme; porque descobre e emprega meios apropriados para atingir os fins de pública utilidade e necessidade, conforme o Direito determina ou permite. Governa e administra, resiste e agride, faz diplomacia e mantém a federação[5]”.

A unidade governamental é o registro mais recorrente na compreensão da autoridade presidencial, e na hierarquia que dela decorre, ainda segundo Carlos Maximiliano, para quem a divisão do trabalho seria necessária, inclusive como fundamento último da autoridade do presidente:

“A direção suprema é forte, eficaz, decisiva, quando unipessoal (...) O princípio dominante em quase todos os países cultos não constitui obstáculo à divisão do trabalho. O Presidente é apenas o chefe do Poder Executivo, o supremo coordenador de esforços e energias. Há sete ministérios, previstos pelo art. 49; portanto, abaixo da autoridade única existe multiplicidade, complexidade, variedade de empregos e funções confiadas a milhares de cidadãos, hierarquicamente subordinados a autoridades centrais[6]”.

É outro autor clássico, Annibal Freire da Fonseca, que em monografia na qual estudou o Poder Executivo, insistiu na necessidade da unidade da ação, como instrumento de plasticidade para enfrentamento das múltiplas tarefas inerentes à Chefia do Governo e do Estado:

“(...) O executivo funciona permanentemente. Destinado a impulsionar e dirigir a ação administrativa, não é possível negar-lhe a plasticidade indispensável ao mecanismo governamental. Por isso mesmo todas as organizações políticas modernas timbraram em adotar, na formação deste poder, as regras, que o tornem forte sem o fazer absorvente, um

---

propulsor de energia sem degenerar em instrumento de opressão. Nas democracias, assoberbadas pelos conflitos das paixões populares e pela erupção de instintos de revolta, avulta a necessidade de resguardar os interesses supremos do Estado, pela constituição de um governo capaz de resistir à pressão de elementos dissolventes<sup>[7]</sup>”.

Foi sob a vigência da Constituição de 1891 que Deodoro da Fonseca renunciou, num contexto de instabilidade política, marcado pela dissolução do Congresso e pela decretação do sítio. Foi sucedido por Floriano Peixoto, também de Alagoas, cognominado de *O Marechal de Ferro*. Em seu discurso de posse, proferido em 23 de novembro de 1891, o novo presidente comprometia-se em combater a crise financeira, que agonizara durante o período em Rui Barbosa fora Ministro da Fazenda, a chamada crise inflacionária do *encilhamento*:

“A administração da fazenda pública com a mais severa economia e a maior fiscalização no emprego da renda do Estado será uma das minhas preocupações. Povos novos e onerados de dívidas nunca foram povos felizes, e nada aumenta mais as dívidas dos estados do que as despesas sem proporção com os recursos econômicos da nação, com as forças vivas do trabalho, da indústria e do comércio, o que produz o desequilíbrio dos orçamentos, o mal estar social, a miséria. Espero que, fiscalizada e economizada a fazenda pública, mantida a ordem no País, a paz com as nações estrangeiras sem quebra de nossa honra e dos nossos direitos, animado o trabalho agrícola e industrial e reorganizado o regime bancário, os abundantes recursos do nosso solo vaporizarão progressivamente o nosso meio circulante, depreciado com as permutas internacionais, e fortificarão o nosso crédito no interior e no exterior<sup>[8]</sup>”.

[1] Cf. Barbosa, Rui, *Obras Completas de Rui Barbosa- Vol. XVII- 1890- Tomo I- A Constituição de 1891*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946, p. 66.

[2] Cf. Barbosa, Rui, cit., loc. cit.

[3] Cf. Barbosa, Rui, cit., p. 67.

[4] Constituição de 1891, art. 49.

[5] Maximiliano, Carlos, *Comentários à Constituição Brasileira*, Rio de Janeiro: Jacinto Ribeiro dos Santos Editor, 1918, pp. 455-456.

[6] Maximiliano, Carlos, cit. p. 458.

[7] Fonseca, Annibal Freire da, *O Poder Executivo na República Brasileira*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, p. 27.

[8] Discurso de posse de Floriano Peixoto, in Bonfim, João Bosco Bezerra, cit., p. 47.

**Date Created**

16/02/2014