

# DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO: UMA INTRODUÇÃO HISTÓRICA (1824-1988)<sup>1</sup>

Paulo Ferreira da Cunha

*“Uma Constituição é, por assim dizer, a miniatura política da fisionomia de uma nacionalidade”.*

Rui Barbosa, *Discurso no Colégio Anchieta*, 1903

**ÍNDEX:** I. Do Grito do Ipiranga à Constituição imperial de 1824.- II. A Constituição da Primeira República, de 1891.- III. A Segunda República.- IV. A Constituição de 1934.- V. O golpe de 1937 e o “Estado Novo”(1937-1945).- VI. Retorno à Democracia e Constituição de 1946.- VII. O Interregno Parlamentarista e a Presidência de João Goulart (1961-1963).- VIII. Do golpe militar de 1964 à Constituição autoritária de 1967 e à Emenda n.º 1, de 1969.- IX. A Caminho da Constituição de 1988.

**Resumo:** Normalmente, as histórias constitucionais nacionais são feitas por nacionais dos países em causa. A presente é uma tentativa de expor e entender a história constitucional de um País irmão. Uma história constitucional brasileira a partir dos olhos de um português, descendente de brasileiros, descendentes de portugueses... Evidentemente que, apesar desta “circunstância”, sempre se procurou a possível objectividade em História e História do Direito Constitucional em especial.

**Abstract:** It is not usual to write a constitutional history from the view point of a foreigner. This is a essay of a glimpse of Brazilian constitutional history from the perspective of a Portuguese, descending from Brazilians, descending from Portuguese. In spite of those circumstances, of course the aim was always the possible objectivity in History and in Constitutional Law History.

**Palavras chave:**

Brasil; História constitucional; Constituição; Constituição brasileira 1988; Estado Novo; Parlamentarismo; Presidencialismo.

**Keywords:**

Brazil; Constitutional History; Constitution; Brazilian Constitution 1988; Estado

---

<sup>1</sup> O presente estudo baseia-se num passo (que vastamente reproduz) do nosso *Direito Constitucional Geral*, publicado em São Paulo pela Editora Método e em Lisboa pela editora Quid Juris, em 2006.

Novo (New State); Parliamentarism; Presidencialism.

## I. DO GRITO DO IPIRANGA À CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824

1. Pode dizer-se, com propriedade, que o Brasil nasceu já como país constitucionalista. A pujança actual do Direito Constitucional neste país de dimensão continental pareceria estar já em potência na sua génese. Pois não foi seu primeiro Imperador, D. Pedro I (D. Pedro IV em Portugal), autor da Carta brasileira e também da portuguesa de 1826<sup>2</sup>? Ao proclamar a independência do Brasil, nas míticas margens do rio Ipiranga, D. Pedro convoca o mais originário de todos os poderes constituintes.
2. A partir do “Grito do Ipiranga” que o Brasil tem Constituição. O momento matinal do seu ser constitucional está nessa travessia do Rubicão. Ou até talvez antes (alguns apontam como marco da autoconsciência brasileira a luta por sacudir o domínio holandês: não apenas em Pernambuco, como até em Angola, na sequência das vicissitudes coloniais para os território portugueses de além-mar decorrentes da união com Espanha, de 1580 a 1640<sup>3</sup>; outro episódio ainda é a “Inconfidência Mineira”, no séc. XVIII<sup>4</sup>). Esse é, porém, aos olhos do Mundo, o momento simbólico.
3. Enquanto regente, D. Pedro, por Acto de 3 de Junho de 1822, convocaria uma Assembleia Constituinte. Porém, a sua instalação só viria a ocorrer em 3 de Maio de 1823, após a independência, portanto.
4. Não chegaria a constituinte a levar a bom termo os seus trabalhos. A 11 de Novembro de desse mesmo ano, o já Imperador D. Pedro dissolve a assembleia, prometendo um projecto constitucional “duplamente mais liberal” e uma nova câmara. No dia seguinte, porém, nomeia um Conselho de Estado encarregado de elaborar o texto constitucional. Um mês depois da dissolução da câmara constituinte, foi apresentado o respectivo projecto, que, após aprovação pelas Câmaras

---

<sup>2</sup> Sobre este texto constitucional, desenvolvidamente, v.g., CUNHA, Paulo Ferreira da — *Raízes da República. Introdução Histórica ao Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 2006, p. 259 ss.

<sup>3</sup> Contudo, a recepção desta ideia é de considerar também, atenta a sua presença, por exemplo, já em ZWEIG, Stefan — *Brasilien ein Land der Zukunft*, trad. port. de Kristina Michahelles, *Brasil, um País do Futuro*, Porto Alegre, L&PM, 2006, p. 56-57 ss.

<sup>4</sup> Esta conspiração independentista, hoje simbólica, está atravessada por interessante maranha de dramas humanos e algumas ironias do “destino”. Nela se cruzaram, em campos opostos, os poetas e juristas António Dinis da Cruz e Silva e Tomás António Gonzaga. Cf. CUNHA, Paulo Ferreira da — “Perfis e Encruzilhadas do Jusracionalismo Luso-Brasileiro”, in *Pensamento Jurídico Luso-Brasileiro. Ensaios de Filosofia e História do Direito*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2006, p. 11 ss.; Idem — “Tomás António Gonzaga e o Destino do Iluminismo Luso-Brasileiro”, in *Temas e Perfis da Filosofia do Direito Luso-Brasileira*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2000, p. 71 ss.; Idem — “As Contradições do Jusracionalismo. Cruz e Silva: Um Jurista Literato do Século das Luzes”, in *Pensar o Direito*, vol. I., Coimbra, Almedina, 1990, p. 53 ss.

Municipais, se sagrou Constituição do Império, com a data de 25 de Março de 1824. A nova constituinte fora esquecida, e todos atribuem o texto ao próprio Imperador.

5. Os traços mais relevantes deste diploma são o carácter unitário do Estado, o municipalismo, e uma separação dos poderes mitigada pelo quarto poder, o poder moderador, inspirada nas teorizações de Benjamin Constant. No geral, a Constituição é tributária do texto constitucional francês de 1814.
6. Saliente-se ainda a presença, nesta magna carta brasileira, de uma declaração de direitos individuais e garantias, que iria, naturalmente, ter posteridade em constituições subsequentes.
7. Naturalmente, o quarto poder, detido pelo Imperador, haveria de colidir com uma pura separação dos poderes e especificamente com um puro parlamentarismo. D. Pedro II haveria de intervir impondo a sua vontade.
8. Duas revisões constitucionais sofreu o texto, em 1834 e em 1840, de sentido político que se diria simétrico. A primeira, sobretudo concentrando poderes e eliminando o Conselho de Estado, mas anunciando a tendência federalista, a segunda reestabelecendo-o e diminuindo essa tendência.
9. Mas não se pense que o caminho para a primeira Constituição brasileira não comportou escolhos e renhidas disputas. A mais saliente foi a que opôs Gonçalves Ledo a José Bonifácio, defendendo este a centralização e uma monarquia de algum modo “presidencialista” (assim lhe chamaríamos, anacronicamente embora, a pensar nas discussões ulteriores) e propugnando aquele uma monarquia constitucional, com preponderância parlamentar. José Bonifácio, mesmo sendo D. Pedro maçom, não vacila, fecha a maçonaria, de que Ledo era destacado membro, e faz o seu adversário ter de exilar-se na Argentina.

## **II. A CONSTITUIÇÃO DA PRIMEIRA REPÚBLICA, DE 1891**

10. Proclamada a República, o Decreto n.º 1, de 15 de Novembro de 1889 instituiu-a no plano jurídico, assim como a Federação.
11. Em 1891, a 24 de Fevereiro, seria promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.
12. De Império se passa a República (com óbvia supressão do poder moderador e mais puro estabelecimentos da separação dos três poderes), de Estado unitário a Estado federal, de Estado com religião oficial católica a Estado laico. Aprofundam-se os direitos, liberdades e garantias. O *habeas corpus* (instituído no Código Criminal de 1830) passa a ter lugar na Constituição, como lhe cumpria, e é abolida a pena de morte e outras penas e tratamentos cruéis e infamantes. O regime

passa a presidencialista, com inspiração nos EUA.

13. De novo uma revisão constitucional, em 1926, virá centralizar o poder, criando porém, simultaneamente, a Justiça Federal. Ficaram pelo caminho as tentativas de revisão parlamentarista propostas por Silveira Martins, ou de um presidencialismo parlamentarizado, de J. F. de Assis, assim como as de Rui Barbosa, também candidato presidencial em 1919.
14. Preocupada com as liberdades clássicas, a República não curou da protecção social, como sucedeu em muitos outros casos semelhantes.
15. Esta Constituição virá a ter grande impacto em Portugal, e será em momentos decisivos citada na constituinte que elaborará a Constituição portuguesa de 1911.

### III. A SEGUNDA REPÚBLICA

16. Em Outubro de 1930, eclodirá a revolução no Rio Grande do Sul. Ao chefe do governo desse Estado, Getúlio Vargas, se aliaram os de Minas Gerais, António Carlos, e da Paraíba, João Pessoa.
17. A questão da sucessão presidencial fora um catalizador do conflito. Na verdade, o presidente Washington Luís quebrara a regra da alternância política entre mineiros e paulistas na presidência da República, a famosa *política do café com leite*, indigitando outro paulista para a “sucessão”, Júlio Prestes.
18. Uma “Aliança Liberal” (que não poderá ser julgada pelo nome, pouco denotativo) se cria, agrupando políticos e interesses de vários Estados, do Rio Grande do Sul ao Nordeste, apoiando o antigo ministro da Fazenda, o gaúcho Getúlio Vargas. Perde as eleições, mas a revolução era imparável.
19. No seguimento de alterações populares a vários níveis, as forças armadas depuseram o presidente, a 24 de Outubro, formando uma justa governativa militar provisória, a qual viria a transmitir pouco depois o poder a Getúlio Vargas.
20. Em São Paulo, rebenta a Revolução Constitucionalista, a 9 de Julho de 1932, tendo como figura emblemática Pedro de Toledo. A revolução seria afogada em sangue, mas constituiu um sucesso político, forçando de algum modo Getúlio Vargas a realmente se empenhar numa nova Constituição, segundo alguns<sup>5</sup>.
21. O governo provisório (pelo Decreto n.º 21 402, de 14 de Maio de 1932) marcará já a data das eleições para uma Assembleia constituinte, a

---

<sup>5</sup> Cf., v.g., ZIMMERMAN, Augusto — *Curso de Direito Constitucional*, , p. 205.

realizarem-se em 3 de Maio de 1933. Foi nomeada uma comissão para elaborar o respectivo anteprojecto.

22. A Constituinte produziria a seu tempo a obra que lhe fora cometida, que viria a ser a Constituição de 16 de Julho de 1934.

#### **IV. A CONSTITUIÇÃO DE 1934**

23. Manteve a Constituição de 1934 os grandes traços estruturais do Estado que vinham de antes: república, tripartição de poderes, federalismo, municipalismo, presidencialismo, etc.

24. Institucionalmente, no plano jurídico, é de salientar a introdução do mandado de segurança (para defesa de direitos certos e incontestáveis contra actos inconstitucionais e ilegais) e da acção popular.

25. A sua grande inovação, porém, é ter encetado no Brasil a nova era de constituições sociais, inspirada na Constituição da República de Weimar. E estribada nesse travejamento constitucional foi torrencial a promulgação de legislação social e do trabalho.

26. Outra importante conquista desta Constituição foi a admissão do voto feminino.

27. Sol de escassa dura, a Constituição de 1934.

28. O Partido Comunista, chefiado por Luís Carlos Prestes, ameaçando a ordem constitucional, daria ensejo a que o Congresso Federal aprovasse, em 18 de Dezembro de 1935, três emendas à constituição que traçaram o caminho para a ditadura. Seguir-se-iam leis de mão dura: em 1935 e 1936.

29. A caracterização do regime é complexa, e o próprio regime parece ambíguo. Assim caracteriza a situação Pinto Ferreira: “grande foi, assim, o desenvolvimento legislativo da época, muito embora a República logo fosse derrubada, instalando-se uma pitoresca ditadura de direita, porém acenando para as massas trabalhadoras com uma nova legislação social”<sup>6</sup>.

#### **V. O GOLPE DE 1937 E O “ESTADO NOVO”(1937-1945)**

30. O próprio presidente da República, Getúlio Vargas, consuma o caminho que se vinha trilhando para a ditadura com o golpe de 10 de Novembro de 1937, outorgando uma nova constituição, toda votada a consolidar a posição do presidente. E nem se sabe se nesse sentido também estaria a supressão da referência a Deus no texto constitucional...

---

<sup>6</sup> FERREIRA, Pinto — *Curso de Direito Constitucional*, p. 56.

31. Atribui-se ao Presidente Getúlio Vargas esta frase, que viria a ser glosada depois, com variantes, até no Parlamento português: “A constituição é como as virgens. Foi feita para ser violada”<sup>7</sup>.
32. Alargam-se os poderes presidenciais e os mandatos, confunde-se a separação dos poderes, e comprimem-se o legislativo e o judicial (podendo mesmo sobrepor-se a vontade do presidente à inconstitucionalidade das normas), cria-se um órgão corporativo, o Conselho de Economia nacional (como em Portugal havia a Câmara Corporativa), o Senado é rebaixado em Conselho Federal, restaura-se a pena de morte, etc. São dissolvidos os órgãos legislativos da União e dos Estados, que passam a viver sob tutela de delegados presidenciais. Os partidos também dissolvidos e amordaçada a imprensa, as artes e os espectáculos, designadamente pela instituição da censura.
33. Alguns autores consideram que esta constituição copiava, em parte, a Constituição fascizante da Polónia de 1935, outorgada pelo marechal Pilsudsky, e foi baptizada, pela oposição, de “polaca”... Em geral, ela é considerada autoritária, fascista ou fascizante, e totalitária, embora temperada pela brandura brasileira (em Portugal também se falou durante muito tempo de “brandos costumes”). O nome com que se auto-baptiza a nova situação é, tal como o regime português de Salazar, “Estado Novo”.
34. A realidade constitucional deste período determinou-se pelo estiolar das liberdades (com muitas perseguições a intelectuais, nomeadamente) e por alguma demofilia, traduzida em muitas medidas sociais. Na verdade, a Constituição nunca terá sido verdadeiramente normativa, mas semântica.

## **VI. RETORNO À DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO DE 1946**

35. Com a derrota do eixo na II Guerra Mundial, que levaria em Portugal até Salazar a hipocritamente anunciar eleições livres, “tão livres como na livre Inglaterra”, o regime encontrava-se insustentável. Apesar da tentativa de união dos contrários (apesar de tudo não inédita) que foi a aliança de Getúlio com os queremistas, de tendência comunista, não foi possível regenerar o poder e resistir aos clamores de reforma.
36. Getúlio Vargas foi deposto pelas forças armadas em 29 de Outubro de 1945, ficando o ministro-presidente do Supremo Tribunal Federal, Dr. José Linhares, encarregado de formar um governo provisório. O que fez, revogando a legislação ditatorial e o estado de emergência.
37. O General Dutra tomaria posse como presidente da República a 31 de Janeiro de 1946, depois de eleições livres que lhe deram a vitória. Logo

---

<sup>7</sup> “Jornal do Brasil”, 17 de Abril de 1963.

a 1 de Fevereiro se instalou nova constituinte, que faria nova Constituição, promulgada em 18 de Setembro de 1946.

38. A nova constituição retoma a linha republicana anterior, designadamente da democracia social da Constituição de 1934. Voltaram, com os seus verdadeiros nomes, as instituições clássicas, desde logo o Senado Federal. Voltaram institutos jurídicos de liberdade, como o mandado de segurança, a acção popular, e o rigoroso controlo da constitucionalidade das normas. Os partidos políticos ganharam lugar na própria Constituição, como forma de evitar quaisquer tentações totalitárias atentatórias do pluralismo político. Voltou a proibição de penas cruéis e degradantes: como a pena de morte, o banimento e até o confisco. E, na senda da consagração de direitos sociais, foi introduzido o direito à greve na Constituição.

## **VII. O INTERREGNO PARLAMENTARISTA E A PRESIDÊNCIA DE JOÃO GOULART (1961-1963)**

39. A constituição de 1946 durou até 1961 com alguma tranquilidade, com apenas três revisões (emendas). A partir dessa data, disparou a prática de instabilidade constitucional, com muitas alterações, e até de fundo. Como a Emenda n.º 4, de 2 de Setembro de 1961, que institui um regime parlamentar (talvez melhor dito “semipresidencial”), depois alterada, em 23 de Janeiro de 1963, com a Emenda n.º 6.

40. Contudo, esta oscilação não decorreu do capricho do poder constituinte.

41. Foi a renúncia do presidente Jânio Quadros que viria a provocar o problema. Constitucionalmente, deveria suceder-lhe João Goulart, o vice-presidente, então em viagem à então URSS e China, e suspeito de progressismo nos meios conservadores, com apoio militar.

42. Iludindo os que o aguardavam, de retorno, no Recife, entra pelo Rio Grande do Sul, apoiado no governador, Leonel Brizola, e no comandante militar da região, Machado Lopes. Ora o parlamentarismo assim instituído seria o resultado da transacção diplomática então havida, e juridicamente plasmada em acto adicional, que previa consulta popular ulterior. Voltar-se-ia ao presidencialismo depois de um plebiscito, de 6 de Janeiro de 1963, que a Emenda n.º 6 consagraria.

43. A partir daí o presidente Goulart vai tentar dedicar-se às questões sociais, designadamente à reforma agrária. A 13 de Março, num comício multitudinário, em frente à Estação Central do Brasil, anuncia um sem número de reformas, que careceriam, contudo, de apoio do congresso, onde tinha, porém, ampla oposição. Mas não dará início às reformas. Nem completará o mandato.

## **VIII. DO GOLPE MILITAR DE 1964 À CONSTITUIÇÃO AUTORITÁRIA DE 1967 E À EMENDA N.º 1, de 1969**

44. Na noite de 31 de Março para 1 de Abril de 1964, as forças armadas tomam o poder de novo. Desta feita, mantiveram formalmente a Constituição de 1946 até 1967, alterando a Constituição por quatro actos institucionais. O próprio congresso foi chamado a eleger um novo presidente: o Marechal Castello Branco.
45. A Constituição de 1967 volta explicitamente ao autoritarismo, embora sem a demofilia de Vargas. A ordem económica liberaliza-se, mas a ordem política fecha-se. Os direitos individuais são severamente comprimidos, impera o super-conceito de segurança nacional, o sistema partidário fica musculado. O presidente da República passa a ser eleito indirectamente, mas nele se acumulam enormes poderes, retirados, como sempre, ao legislativo e a judicial. O executivo legisla por decreto-lei. Contam-se por trinta e três os actos complementares dos actos institucionais. A Constituição conheceu vinte e sete emendas.
46. A situação agrava-se com a contestação popular e estudantil, e o governo responde com o Acto institucional n.º 5, de 13 de Dezembro de 1968, em que ao presidente quase são atribuídos plenos poderes, e as liberdades em grande medida tornadas letra morta.
47. Em Outubro de 1969, para dar coerência a toda a super-abundância de normativos constitucionais avulsos, surge um novo instrumento (para uns uma alteração profunda embora da constituição de 1967, para outros já uma nova constituição): a Emenda Constitucional n.º 1. Sempre na linha de concentração do poder presidencial.

## **IX. A CAMINHO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

48. Os últimos presidentes militares prepararam cautelosamente alguma abertura política. Foram, antes de mais, os “pacotes” reformistas do presidente Geisel, em 1977 e 1978. Mas o poder militar não conseguia conter o pulsar do Brasil, tão veemente na extraordinária campanha pelas eleições directas para a presidência da República, que viria a ribombar durante o mandato do seu sucessor, o general João Figueiredo, que viria a entregar com aprumo o poder ao seu sucessor civil.
49. Em 15 de Janeiro de 1985, seria eleito ainda pelo colégio eleitoral, o candidato da oposição: o político mineiro Tancredo Neves (autor do lema: “República é representação”), que fora, entre muitos outros cargos, um dos presidentes do Conselho de Ministros de João Goulart no curto período parlamentarista. Porém, faleceu antes de tomar posse, sendo substituído por José Sarney. Logo a 15 de Maio seriam revogadas as normas de excepção e se voltaria às eleições presidenciais directas.



50. Marcaram-se eleições para um Congresso também dotado de poderes constituintes, composto por novos membros e por senadores eleitos em 1982: seria eleito a 15 de Novembro de 1986. Será esse Congresso que virá a aprovar a Constituição vigente, de 5 de Outubro de 1988, que conta já com quase 50 emendas.
51. A Constituição de 1988 é uma das mais progressivas do mundo, embora o seu carácter detalhista possa fazê-la conter elementos materialmente espúreos. Contudo, é um marco na construção constitucional, e especialmente preocupada com a cidadania, por isso merecendo bem o cognome de “Constituição Cidadã”.
52. Mantendo-se na linha republicana, presidencialista, federalista, e democrática, aprofunda de forma inovadora o legado das constituições sociais, e institucionaliza o império da justiça constitucional.