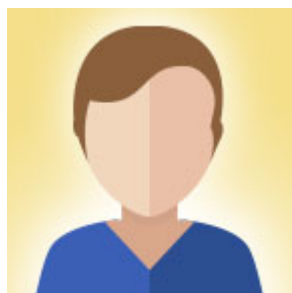


Este texto foi publicado no Jus no endereço <https://jus.com.br/artigos/11825>
Para ver outras publicações como esta, acesse <https://jus.com.br>



O bicameralismo legislativo estadual na Constituição de 1891 e o caso do Estado do Ceará

O bicameralismo legislativo estadual na Constituição de 1891 e o caso do Estado do Ceará



Gustavo César Machado Cabral

Publicado em 10/2008. Elaborado em 05/2008.

I-INTRODUÇÃO

A monarquia centralizada existente no Império Brasileiro nunca agradou a todos. Em vários períodos dos sessenta e sete anos de história imperial, diversos foram os momentos em que se questionou o Estado Unitário oriundo da Constituição de 1824.

No Período Regencial (1831-1840), a descentralização política atingiu seu maior momento, a partir do Ato Adicional de 1834. As perspectivas dos liberais, traumatizados com a experiência dos nove anos de governo de Pedro I, foram amplamente atendidas. Estes, grandes beneficiados, num primeiro momento, com a abdicação, alcançaram o maior poder que seria possível a um civil naquele momento, a Regência Una. O próprio modo como se deu a investidura denotou já mudanças no paradigma imperial: uma eleição nacional; indireta, é certo, mas, pela primeira em nossa História, um líder para o País foi escolhido pelo sufrágio.

Diogo Antônio Feijó, então, tomou as rédeas de um Império descontente com a administração de seu primeiro Soberano. Todas essas mudanças foram oriundas do Ato Adicional. Resume bem o contexto José Murilo de Carvalho:

Tratava-se de atender às principais reclamações liberais quanto aos resquícios absolutistas da Constituição, sobretudo os referentes ao poder Moderador, e à centralização política e administrativa. No que se refere ao último ponto, propostas de uma monarquia federativa foram rejeitadas, mas o Ato Adicional

introduziu elementos de federalismo na criação das Assembléias Provinciais, em substituição aos antigos Conselhos Gerais. As rendas provinciais foram também especificadas e separadas das nacionais. Os presidentes de província continuaram a ser nomeados, mas seu poder de nomeação de funcionários públicos aumentou. No que se refere ao poder Moderados, ele foi mantido, mas o Conselho de Estado foi abolido e o chefe do governo passou a ser eleito pelo voto popular (1999:21-22).

Ocorre que, por razões que fogem aos objetivos deste trabalho analisar, o caos instaurou-se no Império. Movimentos separatistas eclodiram em diversos pontos, o que ocasionou ações no sentido contrário à descentralização. Reformas legislativas nos anos seguintes centralizaram novamente o governo.

Não morreu, entretanto, o desejo de autonomia das províncias. Na década de 1860, retornaram à cena os debates sobre a adoção do Federalismo. Em 1880, foi frustrada a tentativa de alguns Deputados de se implantar uma Monarquia Federativa. Esta parece ter sido a derradeira chance de se conciliar o já cansado Império e o efervescente desejo de autonomia regional, castrado por uma Constituição centralizadora e caracterizada por princípios que, desde a sua elaboração, não mais condiziam com a realidade política Ocidental.

Por fim, no final da década de 1880, caíram os Bragança brasileiros, vinte e um anos antes de seus parentes portugueses. A eles, sucedeu-se um novo regime, imaturo e, conseqüentemente, disforme. Era a República Brasileira.

II-PRIMEIROS TEMPOS DA REPÚBLICA

O 15 de novembro provocou dúvidas naqueles que faziam política no período. A participação de civis no movimento não diminuiu a impressão de que se caracterizava como um verdadeiro golpe militar, realidade já bastante comum nos países vizinhos, mas inteiramente desconhecida de um povo cujas forças armadas sempre exerceram papel secundário e perdiam em prestígio, durante décadas, para as forças de segurança e polícia internas. A própria liderança das ações, a qual coube ao Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, fazia-se duvidar do movimento, já que Deodoro era conhecido por ter relacionamento próximo a Pedro II.

O que interessava, àquele momento, era, no entanto, reorganizar o Estado Brasileiro. A maior parte das leis, especialmente as que cuidavam da organização político-administrativa do País, não mais se enquadravam ao regime que se instaurava. Era, portanto, necessário que se modificasse a estrutura, a fim de que ela mais se adequasse à nova realidade.

Nesse contexto, os primeiros líderes começaram a surgir. Rui Barbosa, advogado baiano que, nos dez últimos anos do Império, fazia discursos de teor claramente republicano na Assembléia-Geral, despontou como o mais influente político da incipiente República. A influência de Rui foi tamanha que o modelo por ele

creditado como o mais perfeito, o norte-americano foi o que prevaleceu desde o Governo Provisório. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Aliomar Baleeiro, tratando do projeto de governo desejado por Deodoro, coteja as lições americanas seguidas pelo jurista e político baiano:

Rui poliu o projeto, imprimindo-lhe redação castiça, sóbria e elegante, além de ter melhorado a substância com os acréscimos de princípios da Constituição viva dos EUA, com os resultantes da *construction* da Corte Suprema em matéria de imunidade recíproca (*Maryland vs Mae Callado*, de 1819) de liberdade do comércio interestadual (*Brown vs Maryland*), recursos extraordinários no STF e vários outros. (2001:29)

A idéia de Federação, tão característica da organização política dos Estados Unidos, foi, enfim, adotada no Brasil. Desde o primeiro momento da República, cuidou-se logo de estabelecer, juntamente com a forma republicana, o modelo federativo, o qual concedia amplas liberdades aos Estados-membros. É o que se observa no Decreto nº 1, do mesmo dia em que nasceu a República:

Art. 2º As províncias do Brazil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil.

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

III-O MODELO NORTE-AMERICANO

Para bem compreender o sistema que se adotou no Brasil com a República de 1889, necessário se faz o estudo, mesmo que breve, da organização constitucional norte-americana, especialmente, no que se refere à organização política. Os temas centrais serão, levando-se em consideração os objetivos deste trabalho, *federalismo e poder legislativo*.

Pacífica não foi a adoção do federalismo pelos Estados Unidos da América. As treze colônias, quando do fim do vínculo com a Metrópole inglesa, eram unidades de fato e assim desejavam permanecer. A decisão de se unirem para combater um inimigo comum parece ter sido meramente militar; optou-se, então, pela instituição de uma Confederação de Estados, a fim de que preponderasse o desejo pela autonomia.

Os debates que levaram à mudança para a federação fogem ao escopo deste trabalho, mas é importante frisarmos que esse desejo de autonomia permaneceu presente nos almejos políticos norte-americanos, tanto que toda a organização política norte-americana, ainda hoje, é estruturada sobre o respeito à vontade dos Estados-membros.

O Poder Legislativo é o tema do artigo 1º da Constituição Americana: *All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*. Há, portanto, previsão expressa do bicameralismo, e a sua presença no Texto Constitucional deve ter servido de base para que os Estados optassem por uma organização legislativa semelhante.

Segundo Farnsworth, em regra, quase todos os Estados optaram pelo bicameralismo legislativo (1963:81). No que tange às razões para o estabelecimento desta organização, o mesmo autor parece não estar certo: "Embora a existência das duas Casas seja freqüentemente difícil de justificar, a não ser com base na tradição desde os tempos coloniais, somente um Estado modificou o seu sistema para adotar a legislatura unicameral" (1963:81). Mais à frente, trata o Professor da Universidade de Colúmbia da denominação das casas: "A Câmara alta, mais reduzida, é denominada Senado e a Câmara baixa, mais extensa, é comumente conhecida como Câmara dos Deputados".

IV _DECRETOS E ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

A Constituição de 1824 não poderia mais vigorar no novo regime, o que implicava a necessidade de construir outra Lei Fundamental, esta, sim, de acordo com os novos rumos políticos tomados para o País. No entanto, a construção de uma nova constituição é processo complicado, repleto de distúrbios e, por essência, leva algum tempo.

Como o País não poderia esperar pela nova Carta Constitucional para começar a funcionar, editou-se, em 22 de junho de 1890, o Decreto nº 510, considerado uma "constituição provisória" por tratar de temas formal e materialmente constitucionais, dentre os quais a organização dos poderes. Nele, encontra-se referência à "independência dos poderes dos Estados", o que significava dizer serem eles, Estados-membros, autônomos para se organizarem politicamente.

Consistiu esse Decreto uma mudança de paradigma; enquanto no Império a organização política das províncias, mesmo nos períodos de maior descentralização, estava basicamente ligada ao poder central no Rio de Janeiro, com a República concedeu-se a liberdade de os próprios Estados organizarem-se como bem entendessem, desde que respeitados alguns limites gerais.

Menos de quatro meses depois, em 4 de outubro do mesmo ano, surgiu o Decreto nº 804, cujo artigo 4º tratava da organização do Poder Legislativo nos Estados, no seguintes termos: "Art. 4º Em cada Estado a primeira Assembléia Legislativa organizar-há, segundo a Constituição anteriormente promulgada, com uma ou duas câmaras e o número de representantes que ella determinar".

A leitura deste fragmento do Decreto faz com que se percebam vários pontos que merecem ser discutidos. Primeiramente, tem-se que a legislação se refere a Assembléias Legislativas, nova denominação que receberam as antigas Assembléias Provinciais; o Decreto disciplinava as Casas Legislativas Estaduais que ainda estavam para nascer com as eleições que viriam. Em um segundo plano, percebe-se o triunfo da autonomia dos Estados, já que a eles caberia determinar a quantidade de membros das suas Assembléias. Por fim, e mais importante para o nosso trabalho, reconhece-se a possibilidade de existência de um bicameralismo legislativo estadual, fruto da já tratada influência do modelo constitucional norte-americano. Como se não bastasse, era decisão do Estado-membro optar pela existência de Casa Legislativa única ou dupla.

Dos vinte Estados existentes em 1890, oito optaram pelo bicameralismo, os quais foram Pará, Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Ceará. Essa opção feita pelo Ceará será o ponto central dos trabalhos daqui em diante.

V-CONSTITUINTE E CONSTITUIÇÃO

A primeira eleição para se formar o Poder Legislativo no Ceará se deu em 10 de fevereiro de 1891. De acordo com o estabelecido pela legislação eleitoral cearense, seriam escolhidos, por voto direto, vinte e quatro deputados e doze senadores. Os trinta e seis parlamentares cearenses teriam a incumbência de, nos meses após o pleito, elaborar a constituição inaugural do Estado, para, em seguida, dissolver-se a Assembléia Constituinte e passar a exercer, com a mesma composição, seus deveres de Poder Legislativo.

Os doze vencedores da eleição para o Senado foram Arcelino de Queiroz Lima, Francisco de Assis Bezerra de Menezes, Francisco Barbosa de Paula Pessoa, Gonçalo de Almeida Souto, Manoel Ambrósio da Silveira Torres Portugal e Miguel Augusto Ferreira Leite, para a Primeira Turma; padre Antero José de Abreu Lima, padre Antônio Fernandes da Silva, José Pacífico Caracas, José Mendes Pereira de Vasconcelos, Antônio Dias Martins Júnior, Clementino Finéas Jucá, para a Segunda Turma.

Semanas depois, em 6 de maio de 1891, instalou-se o Congresso Cearense, cuja atribuição urgente seria a redação de uma constituição para o Estado. Já com a Constituição Federal promulgada, desde 24 de fevereiro de 1891, os constituintes estaduais se serviriam dela como parâmetro na elaboração da Lei Máxima Estadual.

Antes, porém, de se iniciarem os trabalhos, procedeu-se à eleição do Governador do Ceará, para substituir os chefes do Governo Provisório local, que foram, sucessivamente, o Coronel Luiz Antônio Ferraz [1] e Liberato Barroso [2]. O escolhido foi o General Clarindo de Queirós, veterano da Guerra do Paraguai.

Percebe-se a semelhança na formação dos governos estadual e federal, na medida em que até a ocupação e a história de vida dos Presidentes da República e do Estado eram semelhantes.

Os trabalhos na Constituinte começaram e evoluíram rapidamente. Em pouco mais de um mês, recebeu o Ceará a sua primeira Constituição, em sua maioria bastante parecida com a Carta Federal em vigor na época. A promulgação se deu em 16 de junho de 1891.

VI-ORGANIZAÇÃO DO SENADO ESTADUAL

No Texto Constitucional Estadual de 1891, quatro artigos trataram do Senado Estadual, disciplinando-se a sua organização, a sua composição e a sua competência. O Título IV da Constituição Estadual foi reservado ao Senado Estadual.

O art. 15, tratando da composição do Senado, determina que, para ser Senador, o cidadão deveria ser elegível, conceito este encontrado no artigo 13. A idade mínima seria de trinta e cinco anos, exatamente a mesma disciplinada para os Senadores Federais, no artigo 30 da Constituição Federal de 1891. O número de membros era doze, correspondente à metade do número de Deputados [3].

No que diz respeito à organização interna do Senado, havia uma peculiaridade. Seria a Casa dividida em duas turmas com número igual de membros. Essa divisão, no entanto, não guardava relação com atribuição de funções, mas, na realidade, com a duração do mandato dos primeiros senadores. Isso porque, no que diz respeito ao pleito de 10 de fevereiro de 1891, os seis mais votados entrariam para a Segunda Turma, exercendo seu mandato por seis anos, enquanto a metade menos votada comporia a Primeira Turma, cujo mandato seria de apenas três anos. Porém, essa regra seria apenas para os senadores escolhidos na primeira eleição, já que o mandato regularmente seria de seis anos. Dali a três anos, renovar-se-ia a Primeira Turma, e os novos senadores gozariam um mandato de seis anos, exatamente como os da Segunda Turma [4]. Caso uma vaga ficasse ociosa, proceder-se-ia à nova eleição, a fim de que fosse completado o mandato [5].

A competência do Senado Estadual era basicamente judicial [7]. Era seu dever constitucional julgar, por crimes comuns e de responsabilidade, o Governador e o Vice. Caberia a ele, ainda, o julgamento criminal dos demais Congressistas, Deputados e Senadores. Conforme funcionou durante toda a República Velha, as leis disciplinando o processo civil eram de competência estadual, tendo sido editados diversos códigos de processo pela maioria dos Estados [8]. Assim sendo, disciplinava a Constituição, ainda, normas gerais para o procedimento a ser instaurado nesses casos, determinando que, para os crimes de responsabilidade, a

condenação só seria obtida após o voto de dois terços dos senadores, sendo penas a perda do cargo, a incapacidade para o exercício de outros cargos políticos e outras legalmente determinadas.

VII-A PRIMEIRA REVOLUÇÃO

Deodoro da Fonseca sempre teve fama de monarquista, e essa sua preferência política fez com que surgisse desconfiança com relação aos seus atos durante o Golpe Republicano. Não seria adequado a um regime nascente ter como chefe alguém com inclinações visivelmente autoritárias.

Essas características não tardaram a ser percebidas. O Presidente da República, desgostoso com as posturas do Congresso Nacional, ordenou, em 3 de novembro de 1891, a sua clausura. Foi a primeira vez, e, infelizmente, não foi a última, que o Congresso Nacional foi fechado, e a repercussão negativa foi estrondosa, partindo, inclusive, do Vice-Presidente, seu conterrâneo Floriano Peixoto, também ex-combatente no Paraguai. Pressionado, vinte dias depois da tentativa de golpe, Deodoro renunciou, abrindo espaço para a ascensão do seu substituto legal.

Floriano, cognominado "Marechal de Ferro" pelas semelhanças com Bismarck quanto ao modo como conduzia o País, não esqueceu aqueles que apoiaram a ação autoritária do ex-presidente. Iniciou uma perseguição contra os governadores que ele acreditava serem leais a Deodoro, e, entre eles, aparecia o do Ceará, Clarindo de Queirós.

As ações contra o general cearense não se limitaram à perseguição política, já que mais se pareceria uma guerra civil. As palavras de Rogaciano Leite Filho bastam para descrever como se deu a deposição do governador:

Às seis da manhã de 17 de fevereiro de 1892, cercado por tropas fortemente armadas, o velho general encurralado sela os destinos do seu governo. Coloca na ponta da baioneta um lenço branco, encosta-se à janela do Palácio e exhibe a mensagem de rendição. Os agressores silenciam. Bezerril Fontenele, comandante da Escola Militar e principal responsável pelo ato de sublevação, assume o governo, recebendo o cargo das mãos do solitário governante. Apenas o conselheiro Antônio Rodrigues Júnior, fiel aos seus princípios de solidária honradez, testemunha o melancólico desfecho. Não desertara. Restam como saldo negativo, além da intranqüilidade, causada pelo levante, treze vítimas fatais, colhidas acidentalmente em diversos locais (2002:30-31)

Terminava, desta forma, o primeiro governo republicano do Ceará.

VIII-DESAPARECIMENTO DO SENADO

Coube ao Vice-Governador, Liberato Barroso, assumir o cargo e, em 18 de fevereiro de 1892, através do Decreto nº 1, dissolveu o Congresso, convocando novas eleições, a fim de que se compusesse uma nova Assembléia Constituinte.

Realizou-se o pleito em 10 de abril do mesmo ano, tendo sido eleitos Deputados e Senadores. Entre estes, lograram êxito Nogueira Accioli, Antônio Joaquim Guedes de Miranda, Pedro Augusto Borges, João Paulino de Barros Leal, Helvécio da Silva Monte e Gonçalo de Almeida Souto, para a Primeira Turma; João Brígido dos Santos, Manoel Ambrósio da Silveira Portugal, Carlos Felipe Rabelo de Miranda, Salustiano Moreira da Costa Marinho, João Severiano da Silveira e José Marrocos Pires de Sá, para a Segunda Turma.

Reunido em Assembléia Constituinte, o Congresso Cearense reiniciou seus trabalhos com a finalidade de se discutir e elaborar uma nova Constituição para o Ceará, substituindo a proclamada no ano anterior. Por fim, promulgou-se a Carta em 12 de junho de 1892, a qual não mais continha, no capítulo correspondente ao Poder Legislativo, o Senado Estadual.

Desta forma, não mais fazia parte da organização política do Estado do Ceará o Senado, restando a Assembléia Legislativa, composta exclusivamente de Deputados. Voltava a ser o Parlamento Cearense unicameral, como o fora no Império e como o é até hoje.

IX-BREVES CONCLUSÕES

É possível concluir que o Senado Estadual foi uma das instituições políticas mais efêmeras da República. Seu surgimento esteve fortemente condicionado à influência que o modelo constitucional norte-americano exerceu sobre a nascente República dos Estados Unidos do Brasil; naquele, os Estados são livres para se organizarem politicamente, respeitando as diretrizes gerais estabelecidas pela Constituição de 1787. Desta forma, se assim deliberassem, os Estados-membros poderiam optar pelo bicameralismo legislativo, e oito Estados brasileiros o fizeram, incluindo-se o Ceará.

Suas atribuições parecem ter sido meramente judiciais, visto que a Constituição de 1891 elenca entre as competências do Senado o julgamento do Governador, do Vice e dos congressistas, não mencionando atribuições que geralmente aparecem como sendo das Câmaras Altas, tais como o poder de revisão dos projetos de lei apresentados e aprovados entre os Deputados.

A decisão de se fundirem as duas Casa Legislativas deve ser mais bem estudada. Para isso, seriam interessante a pesquisa nos diários da Constituinte de 1892, se é que eles ainda existem. Infelizmente, para os fins deste trabalho, não nos foi possível tal empreendimento. Resta, porém, a lembrança da importância do estudo do tema, a fim de que mais bem compreendido fique o papel do Senado Estadual nos primeiros anos da República.

NOTAS

Entre 16 de novembro de 1889 e 22 de janeiro de 1891.

[2] Entre 22 de janeiro e 6 de maio de 1891.

[3] Art. 15 - O Senado compor-se-á dos cidadãos elegíveis nas condições do art. 13 e seus parágrafos, maiores de 35 anos, na proporção de um Senador para dois Deputados.

[4] Art. 16 - O mandato do Senador durará seis anos, renovando-se o Senado pela metade trienalmente, do seguinte modo:

§1º - Feita a primeira eleição e reconhecidos os poderes, os Senadores serão classificados em duas turmas, compostas a primeira dos seis menos votados e a segunda dos seis mais votados, decidindo-se a sorte no caso de empate a respeito do Senador que deve entrar para a respectiva turma.

§2º - No fim do triênio cessará o mandato dos Senadores da Primeira Turma, procedendo-se a eleição dos novos.

§3º - No fim do segundo triênio serão eleitos senadores em substituição aos da Segunda Turma.

[5] Art. 17 – Proceder-se-á também a eleição para preenchimento das vagas ociosas, exercendo o Senador eleito o mandato pelo tempo que restara ao substituído.

[6] Art. 18 – Ao Senado compete privativamente:

§1º - Julgar o Governador e o Vice-Governador, ou quem estiver substituindo aquele, seja nos crimes comuns, seja nos de responsabilidade, e bem assim os demais funcionários nesta Constituição.

§2º - Processar e julgar criminalmente os membros do Congresso Cearense.

§3º - A sentença condenatória só poderá ser vencida por dois terços dos membros presentes e não se imporão, quanto aos crimes de responsabilidade, outras penas além a perda do cargo e incapacidade para exercer qualquer outro.

§4º A forma do processo será estabelecida anteriormente em lei ordinária.

[7] José da Silva Pacheco (1999:182) fala legislação processual cearense: "O Código de Processo foi instituído com a Lei nº 1.952, de 30 de dezembro de 1921, tendo sido alterado pela Lei nº 2.420, de 16 de outubro de 1926". A pluralidade de legislações processuais estaduais só teve fim em 1939, quando foi editado o Código de Processo Civil nacional, importantíssimo para uniformizar a Justiça e o seu acesso em todo o território brasileiro. A ele, seguiu-se a Código de 1973, ainda hoje em vigor.

BIBLIOGRAFIA

BALEEIRO, Aliomar. **A Constituição Brasileira de 1891**. 2 ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BEZERRA NETO, Eduardo. O Senado Estadual do Ceará. In: POMPEU, Gina (Org.). **Constituição do Estado do Ceará - 1891**. Fortaleza: INESP, 2005. p. 19-29

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **Bernardo Pereira de Vasconcelos**. São Paulo: 34, 1999. p. 9-36.

FARNSWORTH, E. Allan. **Introdução ao Sistema Jurídico dos Estados Unidos**. Antônio Carlos Diniz de Andrada (Trad.). Rio de Janeiro: Forense, 1963.

LEITE FILHO, Rogaciano. **A História do Ceará Passa por Esta Rua**. 2 ed. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

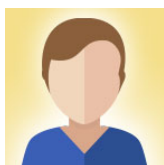
MONTENEGRO, Abelardo F. **Os Partidos Políticos do Ceará**. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

NOGUEIRA, Octaciano. **A Constituição Brasileira de 1824**. 2 ed. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

PACHEDO, José da Silva. **Evolução do Processo Civil Brasileiro: Desde as origens até o advento do novo milênio**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999

STUDART, Barão de. **Diccionario Bio-Bibliographico Cearense**. 3 v. Edição fac-similar. Fortaleza: Edições UFC, 1980.

Autor



Gustavo César Machado Cabral

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Advogado.

Informações sobre o texto

Como citar este texto (NBR 6023:2018 ABNT)

CABRAL, Gustavo César Machado. O bicameralismo legislativo estadual na Constituição de 1891 e o caso do Estado do Ceará. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1925, 8 out. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11825>. Acesso em: 27 jul. 2020.