

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

Renato Costamilan Liska

**POLÍTICA E DIREITO NO BRASIL PÓS-  
INDEPENDÊNCIA (1826 – 1834): O AVANÇO LIBERAL  
NAS PRIMEIRAS LEGISLATURAS E OS LIMITES  
LEGAIS DA PRIMEIRA REFORMA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Passo Fundo

2009

Renato Costamilan Liska

**POLÍTICA E DIREITO NO BRASIL PÓS-  
INDEPENDÊNCIA (1826 – 1834): O AVANÇO LIBERAL  
NAS PRIMEIRAS LEGISLATURAS E OS LIMITES  
LEGAIS DA PRIMEIRA REFORMA  
CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em História, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em História, sob orientação da Profa. Dra. Janaína Rigo Santin.

Passo Fundo

2009

Dedico este trabalho a todos aqueles que não se conformam com paradigmas pré-estabelecidos, que buscam ampliar os horizontes historiográficos de maneira a fortalecer o eterno debate das representações do processo histórico.

Agradeço a ajuda de todo o corpo docente do programa de mestrado do curso de História da Universidade de Passo Fundo. Agradeço, em especial, à minha família pelo apoio moral e suporte financeiro recebido ao longo do Mestrado, sem o qual, não seria possível realizar esta caminhada.



## RESUMO

Este trabalho abarca um estudo do início da atividade legislativa brasileira em 1826, enfatizando o conturbado período geopolítico e social dentro e fora da nação. Para tanto, analisa as forças políticas que atuaram naquela conjuntura, bem como a legislação que vigeu nos idos do pós-independência. Tendo como fonte a historiografia, a Constituição imperial de 1824 e os atos do Poder Legislativo de 1826 a 1834, demonstram-se quais foram as principais preocupações dos legisladores daqueles anos, apontando os assuntos mais recorrentes numa classificação que leva em conta algumas variantes de cunho jurídico. Assim, o avanço liberal perpetrado por parte da elite política do país, encontrou sua via de execução na primeira reforma constitucional brasileira, a qual acabou representando o ápice das correntes liberais nos desígnios da nação, vindo a alterar de maneira substancial artigos constitucionais nevrálgicos para o sistema de governo. A regionalização que essa reforma acabou por realizar consubstancia o foco primordial dos apontamentos feitos ao longo do trabalho. O estudo também procura relativizar alguns paradigmas historiográficos, argüindo novos elementos interpretativos. A contribuição pretendida nestas linhas é acrescentar aos estudos voltados para os elementos políticos e jurídicos da época, uma análise textual das leis oriundas do Poder Legislativo, demonstrando como e com quais embasamentos jurídicos esse órgão, sobretudo através da atuação da Câmara dos Deputados, conseguiu colocar em xeque o poder político da monarquia, principalmente depois da abdicação do imperador em 1831.

**Palavras-chave:** História político-jurídica. Descentralização administrativa. Poder legislativo. Avanço liberal. Reforma constitucional.

## RESUMEN

Este trabajo abarca un estudio del inicio de la actividad legislativa brasileña en 1826, enfatizando el conturbado período geopolítico y social dentro y fuera de la nación. Para tanto, analiza las fuerzas políticas que actuaron en aquel período, así como la legislación que estaba en vigor nos idos do pos-independencia. Tomando como fuente la historiografía, la Constitución imperial de 1824 y los actos del Poder Legislativo de 1826 a 1834, demostrase cuales fueron las principales preocupaciones de los legisladores de aquellos años, apuntando los asuntos mas recurrentes en una clasificación que lleva en consideración algunas variantes de cuño jurídico. Así, el adelanto liberal perpetrado por parte de la elite política del país, encontró su camino de ejecución en la primera reforma constitucional brasileña, la cual acabó representando el ápice de las corrientes liberales en los designios de la nación, alterando de manera substancial artículos constitucionales problemáticos para el sistema de gobierno. La reorganización que esa reforma acabo por realizar consubstancia el foco primordial de los atontamientos historiográficos, arguyendo nuevos elementos interpretativos. La contribución pretendida en esa línea es acrecentar a los estudios de los elementos políticos y jurídicos de la época, una análisis textual de las leyes oriundas del Poder Legislativos, demostrando como y con cuales embasamientos jurídicos ese órgano, sobremanera por medio de la actuación de la Cámara de los Deputados, logró poner en jaque lo poder político de la monarquía, principalmente después de la abdicación del imperador en 1831.

**Palabras-llave:** Historia político-jurídica. Descentralización administrativa. Poder legislativo. Adelantamientos liberales. Reforma constitucionales.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1 POLÍTICA E PENSAMENTO NO BRASIL PÓS-INDEPENDÊNCIA.....</b>   | <b>16</b> |
| 1.1 A TURBULÊNCIA QUANDO DA FORMAÇÃO DA “NAÇÃO” E DO “CIDADÃO”.....   | 16        |
| 1.2 PENSAMENTO LIBERAL NO IMPÉRIO BRASILEIRO.....   | 22        |
| 1.3 CORRENTES POLÍTICAS NAS PRIMEIRAS LEGISLATURAS.....   | 28        |
| 1.4 A HISTORIOGRAFIA TRADICIONAL E A PROPOSTA DE REVISÃO.....   | 31        |
| <b>2 O PODER LEGISLATIVO E O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO .....</b>  | <b>36</b> |
| 2.1 PODER LEGISLATIVO – ASSEMBLÉIA GERAL.....   | 36        |
| 2.1.1 Câmara dos Deputados.....   | 39        |
| Informação colhida do site oficial da Câmara dos Deputados. CÂMARA DOS DEPUTADOS. O Império do Brasil (1822-1889). Disponível em: < <a href="http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html">http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html</a> >. Acesso em: 21 Out. 2008..... | 39        |
| 2.1.2 Senado.....   | 43        |
| 2.2 A ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA NO PÓS-INDEPENDÊNCIA.....   | 46        |
| 2.3 CONTROLE CONSTITUCIONAL.....  | 50        |
| 2.4 RIGIDEZ CONSTITUCIONAL E PODERES REFORMADORES.....  | 53        |
| 2.5 MOVIMENTOS CONSTITUCIONALISTAS.....   | 56        |
| <b>3 LEGISLAÇÃO DE 1826 A 1834 E A PRIMEIRA REFORMA CONSTITUCIONAL DO BRASIL.....</b>   | <b>59</b> |
| 3.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE 1826 A 1834.....   | 59        |
| 3.2 LEI PREPARATÓRIA DE 1832: A DELEGAÇÃO DE PODERES REFORMADORES .....   | 72        |
| 3.3 ATO ADICIONAL DE 1834: PRIMEIRA REFORMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....  | 75        |
| <b>CONCLUSÃO.....</b>   | <b>81</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>88</b> |
| <b>ANEXO A – CONSTITUIÇÃO IMPERIAL.....</b>   | <b>91</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>  |           |



## INTRODUÇÃO

Os 200 anos da vinda da família real portuguesa ao Brasil geraram uma série de debates e comentários durante o ano de 2008. Tida por muitos como o fator propulsor da formação e fundação do Brasil, como adiante se verá, a vinda da família real ao Brasil ganhou notória singularidade pelo fato de ter transformado as relações colônia-metrópole, na medida em que a corte passaria a estar e a gerir os assuntos do império português a partir da sua sede colonial. Mas o impacto maior, ao menos no âmbito político-jurídico, veio com a Independência do país. A partir de então foi que, em maior ou menor grau, as forças políticas da época puderam exercer sua influência através de poderes constituídos e instituídos para tal.

Ao começar uma articulação interna e consolidar seus poderes e instituições, começava-se a moldar a estrutura burocrática estatal brasileira e o seu respectivo arcabouço jurídico. Tal fato mudou os rumos do recém criado país, que se forjava em meio à construção e solidificação de suas instituições de caráter político, instituições consideradas básicas nos chamados Estados modernos (constitucionalmente formalizados).

No entanto, esse início não seria nada fácil. Não poderia ser diferente, pois na medida em que se desvencilha dos laços portugueses, ainda muito presentes nas mais variadas atividades, abriam-se espaços internos no seio dos poderes instituídos. Esse processo de ocupação dos espaços políticos no pós-independência (1826 – 1834) e seu correspondente amparo legal, constitui o pano de fundo da presente análise. Dessa forma, a dissertação adota como seu marco inicial o ano de 1826 por ser o ano da primeira legislatura pátria; e como marco final, o ano em que ocorreu a primeira reforma constitucional, denominada “Ato Adicional à Constituição de 1834”, a qual será objeto de análise no terceiro e último capítulo.

No intuito de fixar alguns parâmetros de cunho teórico e escolher os caminhos metodológicos a serem seguidos, optou-se, num primeiro momento, pela adoção da história política como referencial teórico, cuja qual, parte do pressuposto de que instituições e atores políticos são vetores cruciais a serem analisados dentro do campo dos estudos históricos. Não obstante, as premissas têm por base o fato de os legisladores serem as figuras que, juntamente com a monarquia, dominavam o contexto político-jurídico daquele tempo.

Levando-se em conta a magnitude de tudo aquilo que envolve os assuntos político-jurídicos, a macro-história mostrou-se o caminho mais promissor, na medida em que os temas aqui abordados são abrangentes e, mais do que isso, pretendem-se universalizantes. Assim, essas normas analisadas requerem um olhar voltado ao conteúdo político-jurídico de seus textos, sem nunca deixar de lado o contexto político-ideológico de seu tempo. São observadas de maneira a enxergá-las sempre à luz da conjuntura política de seu tempo, bem como seus respectivos reflexos na arena político-jurídica. Dentro deste estudo, ao caminhar em direção a esse foco anteriormente comentado, as conseqüências no campo econômico-social ficaram à margem dessa interpretação. Com efeito, o processo cognitivo dessa abordagem leva muito mais em conta o plano das idéias do que o impacto social que tiveram.

Quanto às fontes primárias, à exceção da transcrição de um discurso de D. Pedro I, dois tipos de documentos são objeto de análise. Embora semelhantes em suas essências (ambos são leis), possuem natureza jurídica diversa. O primeiro deles é o texto da Carta imperial de 1824, que se faz presente ao longo de todo o trabalho. O segundo são os textos das leis emanadas pelo poder legislativo entre os anos 1826 e 1834. Esses documentos encontram-se com seus textos na íntegra no *site* da Presidência da República do Brasil e no da Câmara dos Deputados respectivamente

Esse foco (teórico-metodológico) direcionado para o âmbito interno da política e do direito brasileiro não pode ser tomado como estanque, visto que o contexto externo também influenciou nestas e em outras áreas. Nesta perspectiva, a abordagem voltada ao contexto interno não significa, contudo, que para uma melhor compreensão da totalidade do assunto (não absoluta, eis que impossível) não devam ser levados em conta os aspectos externos desse cenário. Pelo contrário, a concorrência comercial com outras nações, a dispendiosa questão platina, a presença de interesses portugueses no governo, os acordos “unilaterais” firmados com a Inglaterra, a influência de ideais liberais, a questão maçônica, entre outros; são fatores que não podem ser ignorados por quaisquer processos de compreensão histórica daquele tempo. Sempre que necessário são feitas colocações dessas e de outras questões que, em ínterims específicos, assim o exigirem.

Destaque especial foi dado ao chamado “pensamento liberal”. Essa alcunha mereceu um item próprio devido, sobretudo, ao norteamento ideológico que exerceu sobre uma considerada parcela não apenas dos atores políticos da época. Atingiu também todos os níveis de pensamento (filosofia). Daí a adoção do vocábulo: “pensamento”. Assim, sua amplitude conceitual não se resume ao âmbito político, mas alcança todas as esferas do intelecto. A conotação do termo liberalismo é também objeto de estudo neste trabalho, visto as diferentes

acepções que o mesmo teve ao longo da história. Sem o entendimento e discernimento deste termo, fica impossível compreender o sentido da “queda-de-braço” entre as elites políticas brasileiras da época, quiçá, até as de hoje. Outro ponto abordado é aquilo que aqui se chama de mundo real do liberalismo, no intuito de demonstrar algumas ambigüidades quando de sua prática e efetivação de seus ideais. Essa problemática em torno do pensamento liberal será abordada logo após o primeiro item do trabalho, que por sua vez, tentará demonstrar de maneira genérica, o quadro instável em que se encontrava a política brasileira.

Dando seqüência ao primeiro capítulo coloca-se em evidência a questão das correntes políticas, sua classificação, formação e ideologia. Para tanto, utiliza-se como base a historiografia tradicional<sup>1</sup> e as informações colhidas dos textos anteriormente referidos. Pelo fato de ser tema também amplo, a exemplo dos anteriores, o que se coloca sobre a política-partidária brasileira da época são considerações pontuais que, por sua natureza, estejam conexos com a abordagem feita. Pretendendo proporcionar um entendimento que considere a conjuntura da época, enquanto espectro governamental, necessário se faz enfocar também esta questão.

Assim, em relação à conjuntura político-partidária da época do Brasil imperial abordam-se as tradicionais correntes políticas: liberais radicais, liberais moderados e os absolutistas. As classificações variam apenas quanto ao nome dado a elas, sendo que, aqui foram adotadas essas por serem as que melhor expressam os valores/idéias que esses movimentos políticos exerciam no tabuleiro político. Esse jogo político fazia parte de maneira incontestada da vida legiferante da Câmara dos Deputados, principal espaço da luta contra o poder do imperador. Nesse contexto de vida política pujante no seio deste órgão, o crescimento de ambas as correntes liberais é visível e notório, transformando a relação entre Executivo e Moderador versus Legislativo.

O último item do primeiro capítulo trata da historiografia tradicional a respeito do tema, e faz algumas críticas em relação a abordagens feitas por alguns historiadores inseridos na historiografia tradicional. É necessário frisar que, sem desdenhar da colaboração de importantes figuras, se almeja aqui somar elementos para a melhor compreensão do todo.

Portanto, a crítica desenvolvida vem para ser construtiva, sempre com vistas a transdisciplinaridade<sup>2</sup>. Dessa maneira, o período é abordado de forma a demonstrar que a luta entre as elites teve um “elevado grau de ruptura”, para usar a expressão de Bolívar

---

<sup>1</sup> Sem adentrar na seara classificatória de correntes historiográficas, referimo-nos aqui a autores de renome no cenário brasileiro, quase todos presentes nos “planos de curso” ministrados durante o mestrado.

<sup>2</sup> Por transdisciplinaridade entende-se a fusão de elementos e de temas entre disciplinas diversas.

Lamounier, autor adotado como norteador dessa proposta de revisão em termos de historiografia. Este item comporta uma tentativa de compreensão mais madura dos primeiros anos do legislativo brasileiro, à luz dos substratos jurídicos. Possui o escopo de oxigenar as relações entre direito constitucional e história política do Brasil imperial. Em percorrendo este caminho, pretende-se demonstrar quais foram as principais preocupações contidas nas leis emanadas pelo Poder Legislativo durante o período 1826 – 1834, mais notadamente no que concerne ao trinômio política/administração/direito.

O capítulo segundo apresenta como estavam dispostos constitucionalmente os quatro poderes políticos do Império, quais sejam: Executivo, Moderador, Legislativo e Judiciário. Para tanto, busca informações na historiografia, na Constituição e nas leis, para que se possa ter uma idéia do funcionamento, da formação e da composição desses poderes. Essa análise começa pelo estudo do Poder Legislativo, o qual se pode chamar de Assembléia Geral, como a própria Constituição reconhece nos artigos 13 e 14. Maior espaço foi destinado ao Poder Legislativo devido ao seu caráter semi-representativo, e dentro dele, à Câmara dos Deputados, pelo fato de ter sido ela quem melhor expressou os sentimentos anti-absolutistas da época.

O estudo da Câmara dos Deputados, especialmente neste período de avanço liberal, pode revelar um esboço dos embates político-ideológicos daquele momento. Formada por diferentes segmentos sociais (dentre os mais poderosos economicamente), é na Câmara que as principais críticas ao governo imperial seriam articuladas, visto o regime de subordinação em que se encontrava o Senado perante o imperador. Isso fez com que crescesse a importância da Câmara dos Deputados, que possuía segundo a Constituição poderes para instituir impostos e escolher nova dinastia caso extinta fosse a imperante. Havia contudo, uma série de outros dispositivos tanto constitucionais quanto extra-constitucionais<sup>3</sup>, regulando esses e outros assuntos tão delicados que, devido às suas relevâncias, não seriam deixado ao sortilégio apenas e tão somente da Câmara dos Deputados.

O Senado, por sua vez, embora fizesse parte do Legislativo, funcionava sob ótica diversa. A influência do imperador nesse órgão era perfeitamente constitucional, ou seja, baseado no preceito constitucional (artigo 43) que permitia ao imperador tal mister. Amparado neste dispositivo podia o Imperador (no caso D. Pedro I) escolher um dentre três senadores, cujos teriam sido eleitos pelas suas respectivas províncias. São as listas tríplexes.

Quanto ao Poder Executivo pode-se desde já dizer que era exercido pelos Ministros de Estado sob o comando, é lógico, da figura do Imperador. Além de outras importantes

---

<sup>3</sup> Extra-constitucionais consideram-se todas as normas não contidas na Carta.

atribuições, cabia-lhe (ao Executivo) fazer praticamente toda a parte diplomática e decidir as questões de relações internacionais. A Constituição reservou-lhe 48 artigos e uma série de incisos para regulamentar esse órgão. O Conselho de Estado, apesar de ter atribuições que mais parecem funções de Poder Moderador, está inserido na parte concernente ao Poder Executivo. Como se verá, seria o Conselho de Estado atingido na totalidade pela Lei Preparatória de 1832 e fulminado de vez com o Ato Adicional de 1834.

Em relação ao Poder Moderador, sua presença, por si só, fornece uma importante conclusão inicial: a força de que estava investido o Imperador no momento da formulação da Carta. O texto constitucional chega ao ponto de afirmar (artigo 99) que o Imperador não está sujeito a responsabilidade alguma. Não por acaso esse poder foi também atingido pelas leis acima referidas, pois se confundia com a própria figura do Imperador. Como se verá ao longo do trabalho, o Poder Moderador foi sofrendo duros golpes através das leis do Poder Legislativo, tendo, quase sempre, como pano de fundo a questão da centralização versus a descentralização, questão essa que permeia todo o período.

Dando seqüência ao segundo capítulo, dois aspectos jurídicos são enfocados: o controle constitucional e a rigidez constitucional. Pelo seguinte motivo, é na ocorrência desses fenômenos que os limites entre o jurídico e o político ficam mais explícitos. Mas o fato é que, numa percepção um pouco mais ampla destes dois institutos jurídicos, é possível identificar não apenas os artigos constitucionais envolvidos, mas também um pouco da própria conjuntura política que um país experimenta. O estudo voltado para essa questão de equilíbrio institucional fornece informações úteis para tentar compreender a vida política de determinada nação. Assim, os mecanismos de controle constitucional e a questão da rigidez constitucional são objeto de estudo neste capítulo.

Finalizando o segundo capítulo, procura-se trazer algumas contribuições jurídicas para o estudo da história daquele tempo. Mesclando as fontes historiográficas com o próprio texto constitucional colocam-se algumas inferências a respeito dos movimentos constitucionalistas, de forma a demonstrar as peculiaridades comuns dos exemplos que mais influenciaram o constitucionalismo brasileiro, a saber: o americano, o francês, o português e o espanhol.

No intuito de fornecer mais elementos interpretativos a esse período, à luz do enfoque dado, o capítulo III fará a análise de alguns documentos da época imperial (fontes primárias), os quais podem fornecer um relato interessante das idéias político-jurídicas daquele tempo. Como se sabe, esses relatos são limitados devido a sua distância da realidade. Contudo, se perquiridos da maneira certa, podem trazer importantes informações no que tange *ao modus*

*operandi* dos atores políticos da época e ainda, de como era tratada a Constituição imperial em termos de legislação. A Carta foi utilizada como fonte ao longo de todo o trabalho e, neste enfoque, considera-se como o documento que funda legalmente o país brasileiro.

As leis analisadas obedeceram a alguns critérios classificatórios para efeito de melhor serem compreendidas. Deste modo, começa-se traçando uma planilha (quadro 1) estatística levando em consideração as seguintes variáveis: sistema financeiro; direito tributário; ensino público; militares; nomeações e honrarias; clero; saúde pública; administração e estrutura; direito eleitoral; direito civil e direito penal. Quanto a esses dois últimos, não se diferencia as leis processuais de ambos pelo fato de aparecerem, na maioria das vezes, misturadas com as de cunho puramente civil ou penal. Por conseguinte, por vezes foi necessário considerar a ementa da lei para conseguir classificá-la, devido à mistura de conteúdos. Os critérios adotados e os detalhes classificatórios para que se chegasse até a proposta que ora se apresenta, serão devidamente abordados no terceiro capítulo, antes de se começar as considerações pretendidas.

No segundo momento formula-se outra planilha (quadro 2) levando em consideração as seguintes variáveis: revogações expressas, leis complementares, referências constitucionais, possíveis inconstitucionalidades e a destinação destas leis em relação às províncias do Império. Neste momento, faz-se um exame mais detalhado das leis complementares que o Poder Legislativo elaborou ao longo dos anos de 1826 a 1834, bem como, tecem-se comentários a respeito daquilo que essas informações podem fornecer em termos de estudos históricos, inclusive algumas possíveis inconstitucionalidades. Os critérios para enquadrar uma lei numa das categorias acima referidas, a exemplo do quadro citado anteriormente, foram subjetivos, pois, muitas vezes, essas categorias se entrelaçam em uma mesma norma, tornando difícil de visualizar apenas uma delas.

A leitura das 644 leis ao longo dos oito anos compreendidos no presente estudo (1826 a 1834) permitiu levantar alguns outros dados. Ante a falta de codificações das leis extra-constitucionais, impressiona o número de leis emanadas no propósito de regular (ou tentar regular) a estrutura estatal do governo, principalmente na seara administrativa, que por sua vez está intimamente ligado ao direito público. Em havendo leis versando sobre uma variada gama de assuntos, foram elas divididas em algumas categorias para que se possa vislumbrar melhor o teor dessa legislação. Ato contínuo, demonstram-se os assuntos mais recorrentes nos textos destas leis, de forma a inferir quais eram as principais preocupações desta instituição em termos de legislação.

Em relação ao aspecto normativo dessas leis, mas agora estritamente dentro do âmbito jurídico, é possível perceber três “tipos” de normas: as leis que vieram a regulamentar a Constituição (expressa ou tacitamente), as leis que vieram a modificar a constituição, e aquelas leis que podem ser tidas como leis ordinárias (segundo a ótica atual). Destacam-se os dois primeiros tipos. O primeiro trata das leis complementares, que serão explicadas neste mesmo capítulo. Como destaque especial foi dado ao segundo “tipo” de norma acima descrita, ou seja, àquelas que modificaram a Carta, duas leis ganharam espaço privilegiado: a Lei Preparatória e o Ato Adicional. Assunto sempre delicado, a alteração de dispositivos constitucionais provoca, não raro, além de possíveis inconstitucionalidades, abalos institucionais.

Mas o porquê enfatizar as leis que alteraram a Carta? Por dois motivos: (1) de ordem cronológica: foi a primeira reforma constitucional do Brasil; (2) pelo fato de terem elas alterado conteúdo constitucional, ou melhor, a própria Constituição. Foram duas as leis que efetivaram dita reforma constitucional: uma de 1832 que deu poderes para a Câmara dos Deputados alterar a Carta, chamada de Lei Preparatória, e a outra se consubstancia no famoso Ato Adicional à Constituição imperial (editada em 1834, veio a trazer significativas mudanças no seio do poder imperial e na estrutura administrativa do país, como se demonstrará ao longo deste trabalho). O Ato Adicional foi assim o cume do chamado avanço liberal em termos de legislação, avanço que passaria a partir de então a experimentar um regresso conservador que iria desembocar no golpe da maioria em 1840 e na Lei de Interpretação do Ato Adicional do mesmo ano, pondo fim ao período regencial.

Nessa senda, eventos como o processo de independência, a outorga da Carta, o início das atividades legislativas, a abdicação, a Lei Preparatória, e o Ato Adicional; representaram, cada um a seu modo e com suas respectivas idiossincrasias históricas, um sucessivo amadurecimento dos interesses de parte das elites políticas brasileiras, transformando-as num dos principais agentes fomentadores dos assuntos de estado. Até o regresso conservador (levado a cabo em 1840 quando do “golpe da maioria”), houve, nas entranhas do poder estatal, um espaço considerável para a elite econômica e política exercer suas artimanhas em prol dela mesma, sem a onipresença dos interesses monárquicos. Assim, nem no seu início, a vida política do período imperial ficaria imune a pressões de setores da sociedade.

## 1 POLÍTICA E PENSAMENTO NO BRASIL PÓS-INDEPENDÊNCIA

### 1.1 A TURBULÊNCIA QUANDO DA FORMAÇÃO DA “NAÇÃO” E DO “CIDADÃO”

O momento histórico-político vivenciado nos primeiros anos pós-independência caracterizou-se pela intensa disputa política-ideológica dos atores brasileiros que compunham este quadro. A situação do recém criado país era precária em vários sentidos: não tinha estabelecido bem ao certo suas fronteiras, almejava-se uma coesão mais forte em termos político-administrativos, e desvinculava-se cada vez mais dos laços portugueses (ainda muito presentes no governo). Nascia o estado brasileiro, ainda que eivado de arcadismos políticos, jurídicos, sociais, culturais, territoriais. Esta “indisposição” generalizada (em vários campos) não é novidade em se tratando de momentos históricos onde há ruptura ou abalo nas estruturas que formam e constituem o poder<sup>4</sup> então estabelecido. Estava a nação a experimentar os revezes, ou talvez os espólios de períodos pós-independência ou pós-revoltas sociais.

Esses períodos parecem muito propensos a convulsões sociais, na medida em que todos alteraram, à sua maneira, as relações de poder nas áreas da política, da economia, do direito, da administração, da cultura em geral, da geopolítica, da ideologia, entre outros. Vide as sucessivas revoluções inglesas ao longo do século XVII, o chamado período do “terror” no caso francês, a problemática unificação italiana durante o século XIX, os milhares de russos e chineses que padeceram após suas respectivas revoluções no século XX<sup>5</sup>. Guardadas as devidas proporções, esses acontecimentos apresentam certa semelhança com o caso brasileiro, ou ao menos, no que tange a instabilidade social e política e a insegurança jurídica de uma forma geral.

---

<sup>4</sup> Sem adentrar na problemática terminológica, adota-se como conceito de poder o seguinte: “[...] poder é o agente instrumentalizador da própria oficina da história, com o que o conhecimento histórico se converte em seu objeto” (CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo (Orgs.). *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p. 61). Num dos textos que compõe a obra referida, Francisco Falcon comenta essa problemática conceitual em torno dos vocábulos *história, poder e político*.

<sup>5</sup> Raciocínio semelhante é desenvolvido por Eric Hobsbawm na parte introdutória de sua obra. HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções 1789 – 1848*. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977, p. 17.

Nesta perspectiva, o processo que resultou naquilo que se convencionou chamar “Independência brasileira” fez com que os anos subseqüentes a ela experimentassem um abalo terrível nas questões relativas ao poder. Os motivos para que esse quadro delicado surgisse são vários. Desde econômicos<sup>6</sup> até identitários<sup>7</sup>, passando por outros tantos que suas análises extrapolariam os objetivos aqui propostos. Em outras palavras, estava se construindo física e abstratamente a estrutura estatal em meio a um conturbado contexto.

Devido, sobretudo, ao modelo escravista<sup>8</sup> sobre o qual se assentava a organização econômico-financeira da ex-colônia, era sobremaneira difícil desvincular-se dessa prática e, por conseguinte, de todas as conseqüências que daí advinham. Mesmo que o ponto de partida dessa análise tenha em seu âmago o político e o jurídico, não se pode deixar a questão do escravismo à margem de quaisquer métodos e enfoques, na medida em que ele (o escravismo) pulverizava todos os âmbitos da vida brasileira colonial e imperial. Ser escravo ou não, não era apenas uma posição econômica e social, mas também, uma construção política e jurídica. Nesse complicado bojo forjava-se o “brasileiro”, juntamente com a idéia de “nação”, como na colocação de Sandra J. Pesavento:

Neste momento mesmo, nascia oficialmente a nação. Da vinda da Corte a Independência, e desta à Abdicação e à Regência, um país se afirmava, com sua casa reinante de nobres famílias européias e suas elites a aristocratizar-se e a enobrecer-se. No seio deste império tropical e escravista, com um *povo* dito *brasileiro*, experimentava-se o sentimento de pertencer à outra realidade, distinta daquela dos portugueses colonizadores<sup>9</sup>.

Assim, “nascia” o estado brasileiro. Mesmo que de forma um tanto quanto precária, esse e outros conceitos passariam a ser construções jurídicas que, além de serem informados por uma lei maior, como o passar dos anos viriam a se consolidar. O constitucionalista José Afonso da Silva comenta da seguinte forma esse período:

---

<sup>6</sup> Tais motivos já foram amplamente explorados pelos historiadores, como, por exemplo, Caio Prado Junior, Celso Furtado, Néelson Werneck Sodré, entre outros.

<sup>7</sup> A questão da identidade brasileira passa por uma série de fatores, pois a multiplicidade de etnias e biótipos dificulta a produção/invenção de um estereótipo brasileiro. Para maiores informações a respeito destes tópicos é imprescindível a leitura de FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 23. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.

<sup>8</sup> Considera-se como modelo escravista aquele que aceita a escravidão como uma prática social e econômica. Toda a historiografia deve, no mínimo, referir-se a ela como sendo não apenas uma chaga social, mas também como um sistema no qual se assentava boa parte as relações de trabalho. O tema é abordado com propriedade na obra de MAESTRI, Mario. *O escravismo no Brasil*. São Paulo: Atual, 1994.

<sup>9</sup> PESAVENTO, Sandra Jatahy. A invenção do Brasil: um jeito brasileiro de ser. In: AXT, Gunter; SCHÜLLER, Fernando. (Orgs.). *Brasil Contemporâneo: crônicas de um país incógnito*. Porto Alegre: Artes & Ofícios, 2006, p. 201, grifo do autor.

Proclamada a independência, o problema da unidade nacional impõe-se como o primeiro ponto a ser resolvido pelos organizadores das novas instituições. A consecução desse objetivo dependia da estruturação de um poder centralizador e uma organização nacional que freassem e até demolissem os poderes regionais e locais, que efetivamente dominavam o país, sem deixar de adotar alguns dos princípios básicos da teoria política em moda na época<sup>10</sup>.

E o que estava em destaque na época em termos de teoria política? Sem levar em conta particularidades específicas, pode-se dizer que em fins do século XVIII e início do XIX as nações européias e americanas precisaram lidar com perigosos ingredientes: republicanismo, federalismo, liberalismo, industrialismo (na Europa), escravismo (nas Américas), entre outros. Esse amálgama viria a formar a “cara” desses Estados, expressa em seus respectivos textos constitucionais. Na ânsia por maior poder político, os segmentos sociais com maior visibilidade econômica e atavicamente estabelecidos começaram a medir forças com o poder monárquico, ora limitando-o como no caso brasileiro, ora cortando a cabeça do Rei como no caso francês. Sem adentrar em generalidades nem em paradigmas, o termo usado por Eric J. Hobsbawm<sup>11</sup> para o período 1789 – 1848 parecem de precisa colocação: A Era das Revoluções. No Brasil, para o bem ou para o mal, não se teve uma “fase do terror” à moda francesa, mas sangrentas guerras/revoltas para solidificar o estado.

Exemplo ilustrativo desse problemático quadro de formação e solidificação de conceitos e instituições é a questão da cidadania. Esse vocábulo mereceu destaque no texto da Carta. Logo no Título segundo, artigo 6º, é definido quem seriam os “*cidadãos brasileiros*”<sup>12</sup>. Conceito extremamente problemático, visto que hodiernamente a cidadania<sup>13</sup> é tida, de maneira geral, como a participação efetiva das pessoas nas formas do exercício do poder político.

Um interessante estudo sobre a cidadania nos tempos imperiais é encontrado na obra de Keila Grinberg<sup>14</sup>, que ao fazer a biografia de Antonio Pereira Rebouças (advogado da época), tece precisos comentários sobre cidadania e direito civil. Na obra, após salientar a impossibilidade de se usar critérios tradicionais para análise da cidadania no Brasil do século XIX, a autora conclui que a cidadania teve sua formatação imposta “de cima para baixo” (ao contrário de outros países). Faz ela o seguinte comentário:

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 68.

<sup>11</sup> HOBBSAWM, op. cit., 1977.

<sup>12</sup> A Constituição Imperial está em anexo na parte final deste trabalho.

<sup>13</sup> Como se dirá nas próximas páginas opta-se por conceituar cidadania conforme os dispositivos constitucionais da Carta imperial, mesmo ciente de que sua efetivação, na prática, não tenha ocorrido.

<sup>14</sup> GRIBERG, Keila. *O fador dos brasileiros: cidadania, escravidão, e direito civil no tempo de Antonio Pereira Rebouças*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002, p. 27-31.

É comum dizer que o fato de o Brasil ter-se tornado independente sem grandes lutas sangrentas, ao mesmo tempo manteve a vigência do regime de trabalho escravo, tornou risíveis quaisquer tentativas de estabelecimento de critérios mínimos para o exercício da cidadania no Brasil imperial. Já que direitos civis pressupõe a formação de um corpo de cidadãos livres, um país cuja população era composta em grande parte por escravos não poderia ser seriamente considerado liberal. [...] Até hoje, apesar do reconhecimento de que direitos civis e políticos para a população livre foram inicialmente estabelecidos pela Constituição de 1824, grande parte dos poucos estudos sobre cidadania e direitos civis no período imperial enfatiza não só a ausência destes direitos na prática cotidiana, como também a falta de pressão por diversos setores da sociedade pela sua obtenção<sup>15</sup>.

O primeiro comentário da autora mereceria alguns desdobramentos mais detalhados, visto que essa visão de uma Independência sem lutas pode ser perfeitamente relativizada, como o é na presente proposta. Contudo, enfoca-se o que a autora elabora em termos de estudos da cidadania. De fato, não era por uma cidadania completa que os setores da sociedade dotados de poder político brigavam, mas sim para manter seus privilégios<sup>16</sup>. Porém, ao lutarem por mais espaço nos desígnios políticos, obrigaram o poder monárquico a um recuo forçado. Nesse espaço onde os interesses monárquicos se confrontavam com os ideais liberais (anti-absolutistas), é que se encontra a fronteira que tanto une quanto separa as diretrizes estatais e a construção da ordem, na feliz expressão de José Murillo de Carvalho<sup>17</sup>.

A essa dificuldade de se referir a uma cidadania naquela conjuntura, somam-se outros fatores que por sua vez, apenas vem corroborar o termo chave deste subtítulo: turbulência. Tem-se assim problemas adicionais, como por exemplo, a própria formação do estado brasileiro, na medida em que as diferenças de região para região tornavam esse quadro ainda mais precário e fragmentado, como lembra Luiz Roberto Lopez:

O Brasil tinha pouca consciência de si. Praticamente inexistia o conceito de unidade nacional, forjado ao longo da evolução da realidade pós-emancipatória.[...]O Brasil não tinha, através de seus habitantes, clara noção de suas possibilidades nem de suas dimensões. Os meios de comunicação eram precários e as poucas estradas, rudimentares, limitavam-se a unir alguns aglomerados humanos localizados numa estreita faixa litorânea<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibid., 2002, p. 27-31.

<sup>16</sup> Essa frase não deve ser compreendida de maneira absolutizada, visto que houve diferentes movimentos neste sentido, dentre os quais alguns possuíram maiores horizontes em termos de abertura política.

<sup>17</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A construção da Ordem: A elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1980.

<sup>18</sup> LOPEZ, Luiz Roberto. *História do Brasil Imperial*. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984, p. 13-15.

Uma heterogeneidade compreensível visto as dimensões continentais do Brasil e sua respectiva divisão em províncias distintas umas das outras. O Brasil literalmente estava fragmentado. Nessa senda é a posição de Helga Piccolo:

Não se sustenta, em termos históricos, uma descolonização que se tivesse processado de modo idêntico em todas as regiões brasileiras, pressupondo que nas *partes do todo* o ritmo fosse o mesmo, superando as mesmas etapas. A processos históricos regionalmente diferenciados corresponderam discursos e práticas diferentes quando a descolonização apontou para a declaração formal da independência<sup>19</sup>.

Não obstante, esse processo de construção não ficaria imune aos seus problemas intrínsecos. Dito processo, que começara com mais afinco a partir de 1808, deixaria marcas profundas nos anos seguintes. Essa “herança” que império teve de suportar foi pesada demais, principalmente nos cofres monárquicos, rapinados de vez quando da volta de D. João VI à Portugal.<sup>20</sup> Certo é que, todo esse processo ocorreu de forma gradativa e paulatina. A situação tornou-se então incontrolável para o imperador, a ponto de instalar-se uma regência para substituí-lo. Certo ainda, é que todos os eventos contribuíram, ao seu modo, para que esse caldo se formasse nas décadas de 20 e 30 do século XIX. Neste mesmo sentido, afirma Helga Piccolo a respeito do processo de independência do Brasil:

Vemos a emancipação política como um processo de relativa longa duração, na qual devem ser referenciados, além do ápice de 1822, acontecimentos desenrolados em 1808, 1815, 1820 e 1831. Isso significa tomar em consideração a descolonização que se processou a partir de 1808, com a transferência da Corte portuguesa para o Brasil, que passou a ser o centro do Império português, bem como a consolidação da independência, com a construção do Estado nacional brasileiro informado pela Carta constitucional de 1824<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> PICCOLO, Helga I. L. O processo e Independência do Brasil. In: GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson (Coord.); PICCOLO, Helga I. L.; PADOIN, Maria Medianeira. *Historia Geral do Rio Grande do Sul*. Império. Passo Fundo: Méritos, 2006, p. 20, grifo do autor.

<sup>20</sup> Muito interessante é o resumo sobre esse assunto traçado pelo jornalista Laurentino Gomes. A questão dos impostos que também é muito bem colocada pelo autor, ficará evidenciado no terceiro capítulo deste trabalho, momento em que se demonstrará a enorme quantidade de leis tributárias emanadas pela Câmara dos Deputados. GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007, p. 150.

<sup>21</sup> PICCOLO; PADOIN, op. cit., p. 19.

As revoltas e insurreições locais<sup>22</sup>, que logo viriam a espocar em praticamente todo território nacional ao longo das décadas de 30 e 40 do século XIX, são testemunhos deste alto grau de ruptura social e de fragmentação territorial da nação. Essa crise, logo durante a formação institucional e burocrática, fica nítida e clarividente quando analisa-se a atividade legislativa de nossa Câmara dos Deputados (capítulo terceiro), pois era através dela que a pouca representatividade da sociedade se movia.

Com efeito, mesmo com os mandos e desmandos de D. Pedro I, naquelas condições<sup>23</sup> apenas uma coisa era clara: a família real não mais seria a detentora absoluta do poder político. Ainda que sob o tacão monárquico, a elite política e econômica passaria a incomodar cada vez mais o poder da realeza e seu respectivo *modus operandi* em relação aos assuntos de estado. Os motivos internos somados aos externos (declínio das monarquias européias, formação de repúblicas na América espanhola, pensamento liberal, empréstimos ingleses, etc.) fariam aumentar a pressão sobre o regime monárquico.

Contudo, coube às forças internas<sup>24</sup> efetivar tais medidas restritivas a D. Pedro I e a seus aliados, o que o fizeram, sobretudo na Câmara dos Deputados. Assim, usando as prerrogativas constitucionalmente previstas<sup>25</sup>, a Câmara dos Deputados foi uma espécie de caixa de ressonância dos setores mais fortes (econômica e politicamente) da sociedade civil brasileira. Nas palavras de Hamilton Monteiro:

A história desse período, entre 1826 e 1831, é a história da crescente perda de prestígio de dom Pedro, na mesma proporção que se eleva o da Câmara; é a história das defecções das hostes conservadoras em proveito das hostes liberais, representadas pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados. A grande luta entre conservadores e liberais, que atravessará essa época, terá sua expressão maior e sua síntese na luta do monarca *versus* Câmara dos Deputados<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005, p. 48-9. Nestas páginas Lamounier traça um quadro esquemático daquelas que ele entende serem os “principais conflitos e rebeliões de 1822 a 1850”. Referindo-se, principalmente àquelas ocorridas pós abdicação, são elas: Novembrada (1831), Setembrada (1831-1832), Movimentos Restauradores (1833-1835), Cabanagem (1833-1841), Farroupilha (1835-1845), Sabinada (1837-1838), Balaiada (1838-1841), Revoluções liberais (1842) e Revolução Praieira (1848-1849).

<sup>23</sup> Referem-se às condições turbulentas pelas quais atravessava o período estudado, condições ora comentadas neste item.

<sup>24</sup> Consideram-se forças internas todas as formas de compuseram as relações de poder no âmbito do território nacional, muito embora sejam, por vezes, de difícil separação das forças externas.

<sup>25</sup> Artigos 36, 37 e 38 da Constituição Imperial. O texto integral da Carta está em anexo ao final deste trabalho, e teve como fonte o site oficial do governo federal. BRASIL, Governo Federal. *Constituição Política do Império do Brasil (De 25 de Março de 1824)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2008.

<sup>26</sup> MONTEIRO, Hamilton. *Brasil Império*. São Paulo: Ática, 1986, p. 21, grifo do autor.

Foi primeiramente participando desta Carta Política, e posteriormente através dela, que as forças políticas oriundas de determinada parcela da sociedade<sup>27</sup>, ganhariam corpo e tomariam cada vez mais espaço da Monarquia e de seus caprichos. A esse movimento em torno da tentativa de enfraquecer a coroa, dá-se o nome de pensamento liberal, cujo será objeto de estudo no próximo item. Outro fator de crucial importância na ajuda da compreensão do período, o chamado pensamento liberal acabará influenciando de maneira incisiva os eventos político-ideológicos então experimentados.

Inúmeros outros autores poderiam ser citados neste item, contudo, o intuito é apenas fornecer uma visão geral da complicada conjuntura do período pós-independência, na tentativa de localizar onde estavam e o que pensavam as forças políticas dirigentes atuantes dentro das instituições recém formadas. É dentre esses motivos internos que os fatos aqui comentados devem ser contextualizados e analisados, uma vez que esse período contemplou o início de uma atividade legislativa em meio a este conturbado momento. Os motivos externos talvez, a sua maneira, tenham influenciado até mais que os internos, no entanto, além de fugir aos limites desta pesquisa é assunto por demais amplo para ser aqui explorado. De qualquer forma, os motivos exteriores devem ser vistos de maneira subsidiária aos motivos internos, de modo que a presente pesquisa foca o âmbito interno da política e do direito do início do Brasil imperial.

## 1.2 PENSAMENTO LIBERAL NO IMPÉRIO BRASILEIRO

Elemento chave para o entendimento dos acontecimentos políticos da época é o chamado pensamento liberal. O período recorte deste trabalho testemunhou um grande avanço das idéias liberais no seio do poder imperial, fato que catalisou a efetivação da primeira reforma constitucional pátria, a qual o Ato Adicional consolidou e deu forma. Em tendo uma multiplicidade de entendimentos, o vocábulo *liberal* merece considerações à parte, mesmo por que presente na política, na filosofia e no direito como um todo. A preferência, assim, é por dispensar ao liberalismo um tratamento de forma a não conceituá-lo de maneira estanque, filiando-se ao pensamento de Macedo: “Não há definições perfeitas do liberalismo, pois ele é, antes uma prática histórica continuada ao longo dos anos, do que uma doutrina individual.

---

<sup>27</sup> A definição de sociedade é tema recorrente nos estudos de ciência política, de forma que não seria de bom alvitre entrar aqui nesta celeuma. Assim, neste trabalho, sociedade compreende todos os cidadãos brasileiros albergados pelos incisos do artigo 6º da Carta Imperial.

Veio a se confundir com o sentido da história do Ocidente moderno e supera de muito a ação dos partidos liberais”<sup>28</sup>.

Para o autor supra citado o termo liberalismo compreenderia tanto uma ideologia global quanto uma filosofia política. Portanto, a exemplo do entendimento do *político*, o termo liberal, aqui, refere-se não apenas ao sentido político com o qual se identifica, mas também no âmbito filosófico. Claro que, como se verá, entre o discurso e a prática há uma notável distância.

Logicamente que esse pensamento liberal veio de fora do país, sobretudo de Inglaterra, França e EUA. Adentraram no território brasileiro, entre outras formas, através das reformas pombalinas, dos egressos de Coimbra, das lojas maçônicas, das idéias revolucionárias e independizantes, do iluminismo, enfim<sup>29</sup>. Em fase de decadência na Europa, as monarquias seriam cada vez mais compelidas a arrefecer seus ânimos. No continente americano, o exemplo das vizinhas repúblicas sul-americanas e dos Estados Unidos, também contribuiu para fomentar esse pensamento que norteava a conduta antiabsolutista, acima de tudo. Ser liberal era coadunar-se a esses princípios e atuar no sentido de limitar a influência do Imperador nos desígnios político-jurídicos. Monarquistas versus liberais, conservadores versus radicais, como quer que se classifique essa dualidade, esse embate de pensamentos era a tônica do momento e é extremamente nítida. Com a praticidade usual, Boris Fausto, comenta essa bipolaridade:

Na época de Dom Pedro, a elite se dividia entre liberais e absolutistas. Estes eram defensores da ordem e da propriedade, garantida por seu imperador forte e respeitado. Temiam que a “liberdade excessiva” pusesse em risco seus privilégios e aceitavam, em nome da ordem, os atos imperiais contrários à legalidade. Os liberais se alinhavam na defesa da ordem e da propriedade, como os absolutistas, mas defendiam a liberdade constitucional para garanti-las, eram partidários das “novidades”, especialmente da grande novidade de estar em oposição ao governo e ao próprio monarca<sup>30</sup>.

Note-se que Fausto grifa o termo novidades não por acaso, sendo que se pode inferir que o autor tenta salientar o início efetivo de uma atividade política genuinamente brasileira. Não de interesses genuínos, nem de atores, mas tendo como palco leis e instituições nacionais recém formadas ou em formação. Portanto, o grande dilema político após a Independência

<sup>28</sup> MACEDO, Ubiratan Borges de. *Liberalismo e Justiça Social*. São Paulo: Ibrasa, 1995, p. 24.

<sup>29</sup> ADORNO, Sérgio. *Aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, p. 41-42. O autor afirma que a historiografia identifica quatro movimentos como responsáveis pela introdução, difusão e absorção das idéias liberais, quais sejam: formação em Coimbra, participação das sociedades secretas, envolvimento dos clérigos com a maçonaria e a proliferação dos movimentos separatistas.

<sup>30</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: USP, 2004, p.156.

passava a ser: como conciliar os interesses monárquico-imperiais (visivelmente centralistas) com os interesses das elites locais dispersas geograficamente e divididas quanto aos seus objetivos. Sabe-se que de 1826 a 1834 o Estado monárquico, ou o seu *establishment*, viu com assombro o crescimento dos ideais liberais na política brasileira. A bem da verdade, eles vinham há algum tempo ganhando força perante uma parcela específica da sociedade política, de forma a transformarem-se numa espécie de estandarte da oposição.

Como dito anteriormente, importa lembrar dois fatores cruciais para o entendimento deste item: (1) que a prática desse liberalismo brasileiro era aquela voltada aos interesses da liberdade política, jurídica e econômica das classes que dominavam a economia e a intelectualidade do país; (2) que para fins deste estudo, o liberalismo deve ser compreendido de maneira *latu sensu*, ou seja, no seu sentido amplo, levando em conta as variáveis políticas, econômicas, jurídicas e filosóficas.

Contudo, este pensamento liberal não ficaria imune às ambigüidades que lhe seriam inerentes. Dessa forma, liberal por liberal até D. Pedro I se dizia, como se depreende do começo de seu discurso convocando a Assembléia Constituinte em 1823:

É hoje o dia maior que o Brasil tem tido; dia em que ele pela primeira vez começa a mostrar ao mundo, que é Império e *Império livre*. Quão grande é meu prazer vendo juntos representantes de quase todas as províncias fazerem conhecer umas às outras seus interesses, e sobre ele basearem uma justa e *liberal constituição* [...] <sup>31</sup>.

Dom Pedro I viria a dissolver essa Assembléia Constituinte de forma a demonstrar seu autoritarismo, daí o título incontestável de Carta *outorgada*, e não *promulgada*<sup>32</sup> deste documento histórico. Contudo, a Constituição que vigeria durante todo o período imperial certamente não foi elaborada à revelia dos interesses das elites brasileiras, muito embora, naquele momento (1824) o Imperador gozasse de enorme prestígio no meio político. Para demonstrar essa inferência basta ler o texto da Constituição Imperial para notar as dificuldades dos legisladores de então para “acomodar” alguns dispositivos legais, principalmente no que tange às atribuições de competência, o que se fará no segundo capítulo.

---

<sup>31</sup> CASTRO, Terezinha. *História Documental do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1969, p. 147, grifo nosso. A pesquisadora coloca sua fonte: Documento extraído de “Falas do Trono, desde o ano de 1823 até o ano de 1889”, coligidas na Secretaria dos Deputados. Ressalta-se que a acentuação original foi retirada.

<sup>32</sup> Classificações no direito constitucional são as mais variadas possíveis, contudo, esta distinção entre *promulgada* e *outorgada* é praticamente sempre comentada pelos autores, como em GAMA, Ricardo Rodrigues. *Manual de Direito Constitucional*. Curitiba: Juruá, 1998, p. 38. Dessa forma, *outorgada* é a constituição que foi imposta por um soberano, ou um grupo de pessoas, enquanto que a *promulgada* possuiu um caráter democrático mais evidente, ou seja, com uma maior participação popular.

Por ora, restringe-se ao que a doutrina diz a respeito, recorrendo, para tanto, a dois autores referência neste quesito: José Murilo de Carvalho e Sérgio Adorno.

José Murilo de Carvalho<sup>33</sup>, traça precisas colocações a respeito da burocracia estatal e de como esta se avolumou e se agigantou em torno das instituições brasileiras quando de suas formações e consolidações. Salienta o autor que havia certa homogeneidade de pensamento entre as elites imperiais, cuja principal consequência foi manter a ordem e o *status quo*, de maneira a evitar uma virada de mesa ao estilo francês. Entretanto, faz questão de ressaltar que:

Mesmo que as elites políticas tivessem sido todas recrutadas entre as classes dominantes, isto não seria garantia de comportamento uniforme. Não parece, pelas informações disponíveis, que tenha havido diferenças radicais com relação à origem social das elites políticas do Brasil e dos outros países. Sem dúvida o grosso delas era recrutado entre outros elementos vinculados à propriedade de terra, do comércio e da mineração. Mas não havia necessariamente identidade de interesses entre esses setores da classe proprietária. Mesmo entre os próprios senhores da terra, certamente o setor mais importante na maioria dos países, havia, senão conflito aberto de interesses, pelo menos ausência de motivações para uma ação coordenada<sup>34</sup>.

Quando o autor cita “outros países” refere-se principalmente aos demais países sul-americanos<sup>35</sup>, nos quais houve, segundo o mesmo, menor homogeneidade de pensamento das classes dominantes, fator que teria contribuído para a fragmentação territorial da América espanhola em contrapartida à nossa unidade. Mas o fato mais importante dessa citação é quando Murilo faz questão de salientar as divergências internas das elites brasileiras, tanto de pensamento quanto de origem social, esta última em maior grau<sup>36</sup>. Pode-se afirmar, que a questão do liberalismo permeava a conduta das ditas elites, sendo a parcela que mais se identificava com os ideais republicanos, federalistas, descentralizadores, abolicionistas (embora todos de confusa percepção e às vezes com nítidas contradições), pode ser considerada como oposição até 1831 quando da abdicação de D. Pedro I. Após podem ser considerados como situação (até 1834), pois além de serem maioria na Câmara, o cargo de Imperador encontrava-se vago<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> CARVALHO, op. cit., 1980.

<sup>34</sup> Ibid., 1980, p. 178.

<sup>35</sup> Mais precisamente na América Espanhola. Ibid., 1980, p. 177.

<sup>36</sup> O autor comenta a homogeneidade dos países latino-americanos, enfatizando sempre que ela ocorria entre as classes dominantes desses povos. (Ibid., 1980, p. 32-33).

<sup>37</sup> Essa parte é mais bem desenvolvida por IGLÉSIAS, Francisco. *Trajectoria Política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 143-160.

O autor também evidencia que o grau de unidade de pensamento da elite foi coeso o suficiente para evitar uma reviravolta a ponto de desfragmentar o território brasileiro quando essa corrente deixou de ser oposição para tornar-se situação em 1831. Em compensação, não foi coeso o suficiente para evitar uma série de reformas legislativas que por seu turno viriam a alterar substancialmente a Constituição, de forma a descentralizar administrativamente o Império e enfraquecer os poderes monárquicos. Se, como dito no parágrafo anterior, a “quantidade de liberalismo” permeava a conduta das elites, estava também no âmago dessas reformas legislativas uma tentativa de dar uma maior visibilidade à Assembléia Legislativa nacional. Outro ponto que ajuda na compreensão do pensamento liberal, presente nesta mesma obra, é quando Carvalho analisa a presença de padres na vida política da época:

Quer dizer, o radicalismo dos padres era de natureza antes política do que social, e se mantinha *dentro dos limites do liberalismo*. Opunha-se à centralização do poder, seja em Portugal, seja no Rio de Janeiro. Sua proposta mais radical seria a implantação de repúblicas separadas do Império. Tal foi a posição de Frei Caneca após a outorga da Constituição de 1824, e que a Confederação do Equador tentaria implementar. Após 1824 os padres ainda voltariam a ter posição saliente na política nacional. O ponto mais alto foram os períodos em que Feijó foi ministro da Justiça (1831-32) e Regente (1835-37). Único padre a atingir tal posição ministerial, Feijó seria apoiado fielmente por outros *padres liberais* [...] <sup>38</sup>.

Nota-se como o autor tenta explicar o pensamento norteador desses padres, formulando a seguinte oração: “se mantinha dentro dos limites do liberalismo”. Essa expressão de Murilo é paradigmática neste sentido, e reflete toda a ambigüidade que o termo oferece. Inclusive, como se verá no primeiro item do capítulo seguinte, a presença de padres era considerável dentro da Câmara dos Deputados.

Para demonstrar essa ambigüidade de que se fala anteriormente, é de bom alvitre ler o que coloca sobre o tema Sérgio Adorno, quando o mesmo comenta as revoltas do período:

[...] o apego aos princípios liberais quase sempre desconheceu as particularidades internas da sociedade brasileira e, se não pode silenciar a presença do povo e de suas reivindicações, lhe reservou comedido espaço de resistência e expressão, antes melhor ajustando-os aos paradigmas universalizantes do Direito Público. “Dizer” a revolução não significou – como a primeira vista se pudesse pensar – conduzi-la até suas últimas conseqüências, haja vista, o zelo com o que se exortou o povo a se utilizar desse recurso extremo. Assim, entre o “dizer” e o “fazer” introduziu-se uma intrincada rede de ponderações e limitações: invocaram-se os princípios liberais justamente para que anunciassem algo distinto do que pretenderam evocar. Ao mesmo tempo em que a pátria esperou que os homens livres combatessem o despotismo em nome das liberdades individuais, esperou também que fossem briosos, dóceis e prudentes. Dúbio jogo da diferença e da identidade, da liberdade

<sup>38</sup> CARVALHO, op. cit., 1980, p. 146, grifo nosso.

que se tropeça em si mesma, da igualdade que se fustiga mas que nunca se concretiza, *o liberalismo manifesto em determinados movimentos de protesto e contestação nunca foi capaz de transpor o umbral de seus paradoxos*<sup>39</sup>.

O autor destaca insistentemente o caráter paradoxal do pensamento liberal, sempre demonstrando a preocupação que as elites de então tinham para com a não efetivação plena desse pensamento. Fundada a estrutura político-jurídica do país, restava agora acomodar essas e outras questões perenes que surgiriam ao longo de todo o período imperial. Adorno assim sintetiza essa “acomodação”:

Em outras palavras: o impasse consistiu em “conciliar” a natureza patrimonial do Estado brasileiro sob o regime monárquico com o modelo jurídico liberal de exercício do poder. Segundo sugere a historiografia, somente foi possível conciliar formas tão ambivalentes de organização estatal na medida em que o liberalismo se tornou cada vez mais conservador e distante dos princípios democráticos. A prevalência dos princípios liberais sobre os pressupostos democráticos concretizou-se precisamente porque a aliança entre o estamento burocrático e certos setores parlamentares conseguiu domesticar a efetiva oposição política no âmbito institucional<sup>40</sup>.

Tais interesses conflitantes refletem-se no texto da Constituição Imperial. Alguns deles serão comentadas no decorrer do trabalho. Neste momento é necessário lembrar que o sistema político adotado foi híbrido, visto o que preceituavam os artigos 3<sup>o41</sup> e 11<sup>o42</sup> daquela Carta. Ambos demonstram o caráter híbrido do sistema de governo: monárquico e representativo. Em possuindo tal característica, a política brasileira pôde finalmente ter como atores, cidadãos brasileiros enquanto construção política e jurídica (título II da Carta). Por óbvio, isso não deve ser confundido com *direitos políticos*, os quais eram restritos a poucos, fato que acaba por representar e exemplificar essa ambígua prática da liberdade de que se comentou.

Muito se poderia dizer a respeito do liberalismo brasileiro de então, mas para os objetivos aqui pretendidos o importante é demonstrar essa paradoxal condição na qual o mesmo foi gestado e experimentado, bem como, a imposição de limites legais e políticos que foram postos em seu caminho para que não ultrapassassem determinados ditames da ordem estabelecida, sob pena de colocar em risco a própria estrutura que dava a base para

<sup>39</sup> ADORNO, op. cit., 1988, p. 53-54, grifo nosso.

<sup>40</sup> ADORNO, op. cit., 1988, p. 55.

<sup>41</sup> Art. 3º - “O seu governo é monárquico, hereditário, constitucional e representativo”

<sup>42</sup> Art. 11º - “Os representantes da Nação Brasileira são o Imperador e a Assembléia Geral”.

organização societária da época. Com efeito, partindo-se da premissa de que o liberalismo de então é uma corrente político-filosófica que bate de frente com tudo àquilo que advenha do Poder Monárquico (Conselho de Estado, Poder Moderar, decretos imperiais), e que almeja uma maior representatividade e influência nas decisões de comando, essa questão do pensamento liberal e de sua aplicação serve como um termômetro para demonstrar em que pé andava o jogo político da época, ou seja, até que ponto estariam infiltrados os ideais desta corrente nas decisões de comando governativas<sup>43</sup>.

### 1.3 CORRENTES POLÍTICAS NAS PRIMEIRAS LEGISLATURAS

Não se pode negar que o começo de qualquer atividade legislativa muda a dinâmica das forças políticas que dominam o poder estatal. No Brasil o Poder Legislativo e suas respectivas correntes políticas não modificaram as formas de poder a ponto de abalar a estrutura social e a ordem econômica de então. Entretanto, aquilo que atualmente se chama de *lobby* especulativo já era exercido naquele tempo, seja através de pressões políticas feitas no sentido de garantir uma maior autonomia provincial, seja por tentar diminuir o poder monárquico. Como dito na introdução, é no aspecto político-jurídico que se foca o presente trabalho, portanto, procede-se de maneira a fazer um quadro geral da situação político-partidária do período que comporta o tema estudado, de maneira a mostrar o “clima” no qual se inseriam as correntes políticas dos primeiros anos pós-independência.

Na medida em que os interesses das classes dominantes brasileiras e os interesses dos remanescentes portugueses entravam em rota de colisão, a vida política imperial começava a ter contornos mais nítidos. Coloca-se “interesses” brasileiros e portugueses para que não se confunda com pessoas propriamente brasileiras ou portuguesas por duas razões: (1) porque se adota aqui as disposições contidas no artigo 6º da Constituição Imperial para estabelecer quem são os cidadãos brasileiros (assim, pela leitura dos cinco incisos que compõem este artigo, nota-se sua abrangência, no sentido de “tornar” os moradores do Brasil de então em cidadãos brasileiros – com as devidas ressalvas já comentadas no primeiro item deste capítulo); (2) porque a volatilidade política da época era muito grande, além das diferenças regionais que àquela altura já se manifestavam de forma muito clara. Para exemplificar

---

<sup>43</sup> Por decisões de comando governativas entendem-se todas as formas de tomadas de decisões em âmbito governamental, sejam atos, decretos, leis, ordens, nomeações, códigos, tratados, convenções, etc.

melhor esse segundo aspecto observa-se o que Gladys Sabina Ribeiro concluiu em sua tese de doutorado, na qual estudou os conflitos antilusitanos no primeiro reinado:

Nesse momento, voltava-se a denominar as “facções” em disputa de “Partido Brasileiro” e “Partido Português”. Entretanto, continua sendo falacioso tentar entender a história política do Primeiro Reinado e suas manifestações e conflitos de rua somente através destas designações. O Senador Vergueiro, um daqueles aos quais se atribuiu a consideração contra o Governo e que participara dos acontecimentos da Independência, era português de nascimento, contudo, há muito considerado “brasileiro” por suas posições. Muitos oficiais das tropas, que volta e meia se rebelaram nos idos de 1820 a 1822, eram tidos por “portugueses”. Mas, na Abdicação haviam auxiliado patrioticamente a deposição do Imperador, e, apesar de ser “gente lusa”, nesse momento foram considerados “bons cidadãos brasileiros” e verdadeiros patriotas”<sup>44</sup>.

Exemplo disso pode ser encontrado na figura do imperador. Se, no momento da Independência D. Pedro foi uma espécie de paladino da causa brasileira, anos depois ele passaria a representar uma espécie de baluarte dos lusos, personificando a ingerência demasiada na política brasileira por parte de Portugal, fazendo com isso, mero continuísmo da política colonial. E, de fato, essa animosidade para com os lusos, e conseqüentemente para com o Imperador, causou não apenas revoltas armadas como também uma instabilidade institucional, que, diga-se de passagem, àquela altura encontrava-se em estado embrionário. Pandiá Calógeras assim examina esse tempo, com o oportuno subtítulo chamado “Luta entre o Imperador e o Legislativo”:

A campanha da Cisplatina, por seus erros e pela negação dos precisos recursos legais, foi uma evidenciação do que tal erro poderia produzir, em prejuízo do Brasil. Praticamente, não havia orçamento; D. Pedro, de fato, dava ordens diretas ao Tesouro para pagar tais ou quais despesas, não previstas por lei. Nomeações, da competência dos ministros, eram feitas por ele, sem se preocupar com as questões de alçada. O resultado de tal conflito era que Executivo e Legislativo se achavam em péssimos termos, e que, nas províncias, tais sentimentos ainda se achavam mais exaltados, pelas notícias para ali comunicadas pelos representantes da nação a seus comitentes. A tal grau subia a indignação recíproca, que, ao encerrar-se a última sessão da primeira Legislatura, D. Pedro, em vez da costumeira fala de encerramento resenhando fatos e trabalhos realizados, se limitou a pronunciar apenas as palavras “Está encerrada a sessão”<sup>45</sup>.

Durante a abordagem deste período, Calógeras parece dar ênfase demasiada a questão da Cisplatina, talvez já evidenciando sua vocação de historiador das relações internacionais, entretanto, o maior rombo financeiro era mesmo devido a questão do Prata. Quaisquer que

<sup>44</sup> RIBEIRO, Gládys Sabina. *A liberdade em construção: identidade nacional e os conflitos antilusitanos no primeiro reinado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 360.

<sup>45</sup> CALÓGERAS, J. Pandiá. *Formação Histórica do Brasil*. v. 42. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966, p. 125. Ressalta-se que a grafia original não foi seguida.

tenham sido os fatores para que essa animosidade ganhasse forma, é inequívoco que o desprestígio do monarca crescia vertiginosamente. O próprio Calógeras comenta também outros temas que contribuíram para aumentar dita insatisfação, como o assassinio de Badaró<sup>46</sup> e a nomeação de ministros considerados pelo Legislativo *personas non gratas*. Com efeito, a insatisfação para com o Imperador foi aumentando de forma a tornar-se insustentável a manutenção no cargo. O que há de ser ressaltado aqui é o fato de que esse estado da conjuntura política permitiu que as correntes políticas internas tomassem as rédeas políticas da nação, ou ao menos as principais diretrizes.

Ninguém queria ficar de fora dos desígnios da recém proclamada nação. Mesmo que a atividade política já estivesse sendo praticada com mais afinco desde 1808, foi com o início da atividade legislativa em 1826 que a história política começou a ganhar contornos internos mais nítidos. Foram as correntes políticas e seus atores (humanos, portanto), que trataram de operar e construir esse novo “sistema”. E o fizeram através das correntes políticas que são comumente divididos pela historiografia em três: os liberais radicais, os liberais moderados e os absolutistas. Numa breve introdução a esse quadro, grosso modo, antes da Independência tinha-se o partido português e o partido brasileiro. Sem adentrar em classificações díspares, é lógico o fato de os liberais moderados e os liberais radicais serem ambos fruto do chamado partido brasileiro, ao passo que os monárquico-absolutistas provieram do partido português. Existem abordagens que usam outros termos, como Nélon Werneck Sodré, por exemplo, que percebe haver uma “direita” e uma “esquerda” no contexto político da época<sup>47</sup>. Porém, como quer que se designem essas forças políticas, não se pode omitir essas peculiaridades já apontadas pela historiografia e pelas evidências deixadas pelos fatos.

Não é necessário investigar de forma mais incisiva a classificação dessas correntes/partidos políticos, pois qualquer análise mais aprofundada acaba por reconhecer uma divisão nos liberais, sendo uns mais radicais e outros mais moderados, dando contornos não bipolares (liberais *versus* conservadores) ao quadro político. Essa divisão dos liberais torna-se mais nítida caso se pense que dentre os liberais radicais encontram-se aqueles que faziam a oposição mais ferrenha ao imperador, mais revolucionários por assim dizer. Na outra vertente estão os liberais moderados, que por sua vez praticavam certo fisiologismo político.

Seja qual for a análise, é imperativo reconhecer que havia liberais moderados e liberais radicais, ainda que se considere um sendo a dissensão do outro. Mesmo Sodré que pretendeu

<sup>46</sup> Badaró tratava-se de um jornalista italiano exilado no Brasil que tinha um jornal extremista e que fora assassinado em São Paulo em 1830. Para maiores informações ver CALÓGERAS, op. cit., 1966, p. 128.

<sup>47</sup> Sodré identifica a direita como aquela voltada para os interesses portugueses, enquanto que a esquerda seria a corrente política que almejava uma ruptura completa com Portugal. SODRÉ, Nélon Wernek. *Formação Histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 187.

dar ares de bipolaridade a essa conjuntura, acaba por reconhecer essa divisão ao afirmar que, no andamento desses primeiros anos pós Independência a esquerda passou a um primeiro plano à medida que abandonou seu conteúdo reformista<sup>48</sup>. Ora, a “esquerda” que Sodré viu neste quadro não pode ser considerada um bloco homogêneo, que cooptou todos seus partidários que então passaram a ser o primeiro plano. Contudo, pode-se dizer que foi graças a essa confluência em direção ao centro (valendo-se dos termos de Sodré) que permitiu a realização e efetivação da reforma constitucional de 1834. Sim, pois a própria decisão de se adotar um sistema regencial foi uma decisão moderada, se é que assim pode dizer, pois restringia em muito os poderes monárquicos, porém não os extinguiu. Essa decisão moderada não deve ser confundida com o termo “moderado”, que no contexto político significa o mesmo que monárquico e absolutista.

Esse item permite concluir que, de certa forma, havia o germen da representatividade e, por conseguinte da democracia. Não que os “nobres” deputados pensassem de maneira democrática, mas sem darem-se conta talvez, iniciaram um processo pelo qual todas as modernas democracias passaram: a limitação do poder da figura do “rei”, do poder monárquico. Mesmo que a monarquia constitucional tenha durado relativamente bastante (foi a Constituição mais “durável” até hoje), os interesses absolutistas não reinaram de maneira draconiana logo após o início de sua instauração.

#### 1.4 A HISTORIOGRAFIA TRADICIONAL E A PROPOSTA DE REVISÃO

Para o melhor entendimento deste item, antes de qualquer afirmação, é necessário esclarecer dois fatores: (1) que não se está a tratar de maneira preconceituosa as abordagens aqui criticadas, muito antes pelo contrário, suas análises apenas trouxeram contribuições ao estudo da história, principalmente no que tange as áreas sociais e econômicas; (2) é necessário frisar que esta abordagem político-jurídica já foi feita anteriormente<sup>49</sup>, sendo que a presente proposta de revisão possuiu o escopo de ser apenas mais uma contribuição neste sentido. Com efeito, propugna-se uma visão na qual as normas jurídicas e seus assuntos correlatos não devem ser tidos ou taxados como meros mecanismos usados pelas elites para imprimir o

<sup>48</sup> O autor comenta esses arranjos políticos em meio aos problemas econômicos que assolavam o país, de forma a dar mais ênfase aos aspectos econômicos (Ibid., 1979, p. 185).

<sup>49</sup> A separação destes ramos (política e direito) é praticante impossível, visto o caráter subsidiário um do outro. Dessa forma, podem-se enquadrar nesta categoria quase todos os autores citados neste trabalho, ainda que não tenham trabalhado especificamente com a legislação.

*status quo* perante os oprimidos. Ao relativizar algumas abordagens que tentam enxergar o processo de Independência e seus acontecimentos subsequentes como cínicos instrumentos de dominação a serviço da classe latifundiária, pretende-se lançar mais luzes e elementos sobre a eterna tarefa de representar da maneira mais fidedigna possível o processo histórico.

Certamente, as elites dirigentes fizeram usos e cometeram abusos diante de um ordenamento jurídico pouco eficaz e parcamente consolidado, contudo, não estavam imunes a fortes divisões internas e a pressões provenientes dos mais variados cantos do país. Essa visão da história que aqui se combate, a nosso ver, acaba por reduzir a complexidade dos acontecimentos, de forma a sempre tentar encaixá-los em paradigmas pré-estabelecidos. O que não se pode é aceitar passivamente a idéia de que a história é sempre contada pelos vencedores. Isto não é regra. Às vezes sim, às vezes não. Supor que haja dois pontos de vista apenas – o vencido e o vencedor -, é ir longe demais, pois é exatamente neste momento que se começa a flertar com a tentação de ser o juiz da história, o que se sabe não ser de bom alvitre.

A despeito de diferentes abordagens, é sempre difícil falar em “grau de relevância” em termos de história, visto toda a subjetividade que isso compreende. A questão jurídica propriamente não foi contemplada de maneira mais profunda pelo fato de, por si só, não ter alterado a composição social e a estrutura econômica da nação. Não obstante, como o social, o econômico e o político sempre receberam mais atenção por parte da historiografia tradicional, o arcabouço jurídico que permeou o período da Independência e da Regência foi considerado algo que pouco mexeu com a “vida” da sociedade, mesmo tendo sido fomentador do elemento político, bem como, tê-lo pulverizado a todo instante, refletindo, por conseguinte, o embate das forças políticas que dominavam o tabuleiro de xadrez do poder brasileiro. Talvez isso explique, em parte, esse tratamento secundário dado ao ordenamento jurídico de então. Essa visão de continuação do *status quo* econômico e social (herdado do período colonial) não é falsa, no entanto, nas áreas em tela nesta pesquisa têm-se boas razões para crer que, paulatinamente o avanço liberal provocou uma “guinada” nas decisões de comando ao nível governamental, inclusive na legislação.

Bolívar Lamounier é o autor seguido nesta proposta. Chamando a conjuntura política 1822 – 1848 como sendo de “caráter hobbesiano”, o autor faz a seguinte colocação:

Cumprе ressaltar que, de acordo com a avaliação convencional, a superestrutura constitucional do Império era encenação para inglês ver. Mas, ao contrário do que este estereótipo deixa entrever, penso que as conjunturas da Independência e da Regência foram tensas, com elevado grau de ruptura<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> LAMOUNIER, op. cit., 2005, p. 18.

O autor chama de reducionista a forma pela qual a historiografia tradicional trata a independência, mas faz um alerta importante: “Descartar o reducionismo endêmico na historiografia brasileira não significa optar pelo extremo oposto, como se o desenvolvimento da democracia não tivesse a ver com as condições econômicas ou sociais subjacentes”<sup>51</sup>.

O reducionismo comentado por Lamounier, leva, invariavelmente, a uma interpretação que toma como parâmetro a questão do oprimido versus opressor, explorador versus explorado. No caso brasileiro, essa interpretação acaba encobrendo as diversidades ideológicas e geográficas daquele momento, fazendo tábua rasa do complexo e conturbado contexto em que a nação se achava. As próprias elites, como dito, não ficariam imunes a divergências internas. Com o intuito de esclarecer o que fora dito anteriormente, passa-se a exemplificar a historiografia. O professor Mário Maestri sintetizou esse quadro da seguinte forma:

A Independência deu-se sob a batuta conservadora dos grandes escravistas. O Estado monárquico, autoritário e centralizado foi partejado pelos interesses negreiros. Foram reprimidas as propostas republicanas, separatistas, federalistas, democratizantes, fortes entre as fracas classes médias provinciais. A independência do Brasil foi a mais conservadora das Américas. O federalismo provincial foi sufocado pelo centralismo imperial. Os grandes proprietários provinciais aceitaram o tacão imperial para manter os cativos na submissão e à margem da nacionalidade. Eles romperam com o absolutismo português e entronizaram o autoritário herdeiro lusitano<sup>52</sup>.

A avaliação do professor é válida para a conjuntura de 1822, como de fato foi sua intenção. Agora, já para alguns anos após a Independência, não se pode partir dessas premissas caso se queira ter uma visão mais ampla do espectro político brasileiro. Foram os proprietários provinciais que, entre outros setores, fizeram as revoltas regenciais. Eles não aceitariam de forma unânime o tacão imperial se este não lhe concedesse alguma coisa em troca. Caso se entenda a Independência como um processo lento e gradual – como aqui se propõe – se verá que cada evento histórico e cada fator político tiveram suas respectivas peculiaridades, muitas das quais não se encaixam exatamente nos paradigmas tidos como basilares de todo e qualquer acontecimento da época.

Recortando, por exemplo, como na presente análise, o ordenamento jurídico que começou a vigor no Brasil após 1826, nota-se que o embate pelo poder teve muitas facetas e

---

<sup>51</sup> Ibid., 2005, p. 19.

<sup>52</sup> MAESTRI, Mário. A independência acorrentada. *Zero Hora*, Porto Alegre, 07 Set. 2006, p. 19.

diversos intuitos, de forma a não representarem uma homogeneidade coesa a ponto de estagnar o processo hermenêutico da história daquele tempo. Como se demonstrará no terceiro capítulo, o início da atividade legislativa em 1826 fez com que os interesses dos latifundiários não reinassem acima de tudo e de todos, como lembra Calógeras:

A princípio, o Parlamento não compreendeu quão poderosos eram seus meios de ação, e deixou-se dominar pela paixão mais do que pela reflexão. Depois de certo tempo, quatro ou cinco anos, adquiriu uma posição de equilíbrio, e entrou a prova-lo de todos os pontos de vista, revelando-se superior ao Imperador, e guiando-se pelo cérebro enquanto D. Pedro era escravo de seu temperamento e de suas paixões, e explodia em crises de violência<sup>53</sup>.

O próprio “Parlamento” de que fala Calógeras não era formado somente de “proprietários provinciais”, como também se verá no capítulo seguinte. Destarte, estes detalhes devem ser relatados quando do exame da época, para que se perceba a complexidade de interesses existentes. Seguindo na historiografia que ora se critica, outro exemplo é o do professor Argemiro Brum. Na obra em que analisa o desenvolvimento econômico brasileiro, esse autor propugna uma visão continuísta do período colonial. Na área econômica realmente pouca coisa mudou, mas partir desta colocação para chegar a conclusão de que a autodeterminação foi apenas ilusória, é não levar em consideração as demais variantes que envolvem o tema. Veja-se:

Assim, com a emancipação política, a nossa situação de dependência vai continuar. A autonomia política, proclamada em 1822, não é suficiente para superar a nossa situação colonial. Sem independência econômica e cultural, a autodeterminação permanece comprometida, revelando-se apenas formas, superficial, aparentemente, ilusória<sup>54</sup>.

De fato, a economia continuou eivada com muitos dos vícios coloniais. Porém, quando o autor afirma que a autonomia política não foi suficiente para superar nossa condição colonial, é preciso analisar mais de perto aquilo se pretende dizer com essa “insuficiência”. Observando, por exemplo, a administração pública dentro do âmbito institucional, não se pode afirmar que o Brasil continua igual à antes. Práticas patrimonialistas e clientelistas certamente seguiram-se, contudo, caso assim se analise, atualmente pouco mudou, já que

---

<sup>53</sup> CALÓGERAS, op. cit., 1966, p. 124.

<sup>54</sup> BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1982, p. 22.

essas práticas permanecem em quase todos os níveis da esfera pública brasileira, apenas recebendo outras denominações e diferentes roupagens.

Prova disso, é a conhecida e já comentada aqui tentativa de descentralizar a administração, problema que permeia todo o período estudado. Verdade que já haviam existido tentativas neste sentido, gerando inclusive revoltas como a de Minas em 1789 e a de Pernambuco em 1817<sup>55</sup>. No entanto, as revoltas que se seguiriam ao período regencial tiveram uma abrangência muito maior, e são, por si só, testemunhos desta conturbada arena política vivenciada naqueles anos.

Tendo em vista o conteúdo desta proposta de revisão em termos de historiografia, sem prejuízo, em absoluto, das abordagens aqui comentadas e criticadas, resta a tentativa de relativizar alguns pontos de vista, principalmente estes que tentam tornar algumas premissas em uma espécie de cláusulas pétreas do processo hermenêutico. Dessa forma, resta deixar claro, portanto, que o jogo político e o texto da lei podem representar sim um momento histórico, na medida em que se considerem fontes abeis e coerentes em termos históricos, e ainda, mecanismos suscetíveis a análises com fulcro histórico. Evidente que dentro desta abordagem também existem limites, alguns deles já apontados na parte introdutória deste trabalho.

Finalizando o primeiro capítulo – que pretendeu ser o mais abrangente possível em relação aos assuntos mais próximos do tema –, resta perceber a relevância desses assuntos para o processo histórico-cognitivo daquele tempo. Dessa maneira, o quadro geral de instabilidade do império, o pensamento liberal, as correntes políticas e as abordagens historiográficas não podem ser ignorados por aqueles que pretendem se aventurar em uma viagem histórica pelo Brasil dos anos do pós-independência.

---

<sup>55</sup> Diferenças à parte, essas revoltas tinham de algum modo requisições descentralizantes no bojo de suas reivindicações. Lamounier cita essas revoltas embora não as comente em profundidade (LAMOUNIER, op. cit., 2005, p. 15).

## 2 O PODER LEGISLATIVO E O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

### 2.1 PODER LEGISLATIVO – ASSEMBLÉIA GERAL

Para que um país, uma sociedade, uma nação, um Estado, ou como quer que se domine um agrupamento de pessoas em torno de um limite territorial sob a égide de determinadas leis, tenha algum sentido democrático e não despótico, é imprescindível a existência de um órgão como o Legislativo.

Como afirmado ao longo do capítulo I, o Poder Legislativo imperial teve grande influência nos rumos da nação brasileira. Entre 1826 e 1834, essa instituição legislou sobre uma série de assuntos e teve a “honra” de começar a atividade legislativa brasileira do império.

Longe de esgotar o tema sobre o Poder Legislativo, o que se pretende neste espaço é demonstrar um pouco do funcionamento político deste órgão, bem como seus fundamentos jurídicos. Recorre-se, para traçar esse quadro que diz respeito à parte histórica dos elementos político-jurídicos contidos nesta instituição, aos textos legais (Constituição e legislação espacia) e a bibliografia histórica e jurídica.

Começa-se o estudo desta instituição com a citação de uma obra organizada por José Honório Rodrigues, na qual se fez um estudo dos discursos de deputados e senadores da época. A citação ora feita corrobora com a conclusão obtida após pesquisa historiográfica, qual seja, a pouca historiografia específica existente a respeito desta instituição:

O papel do Legislativo em nossa história ainda não foi convenientemente estudado. Por isso mesmo, a História Parlamentar não chega a constituir um gênero em nossa historiografia. Possuímos estudos de inestimável importância, sobre muitas das figuras mais representativas do Parlamento. Mas a vida da instituição como órgão de expressão coletiva e popular, como poder constitucional, em suma, continua uma página em branco de nossa História<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional: a evolução política e os poderes do estado – 1826 – 1840*. Vol 3. tomo I. Brasília: Senado Federal, 1972, p. 1.

O autor continua a advogar em prol da relevância da instituição em termos de estudos históricos, além do fato de corroborar confirma algumas distorções que se entende ser reducionistas, conforme a abordagem feita no último item do primeiro capítulo. O que segue são as palavras que abrem o livro:

Os diletantes da História criaram, a respeito do Parlamento, uma fórmula sedida e de certa maneira cruel, que deforma inteiramente a realidade da vida parlamentar: a de que as representações populares eram uma simples expressão da aristocracia rural dominante. O exame atento dos debates aqui reproduzidos permitem quebrar de vez esse reducionismo simplificador, inteiramente incompatível com a ciência histórica<sup>57</sup>.

Reduccionismos à parte, um dos principais responsáveis pelas conquistas políticas e jurídicas, o Poder Legislativo brasileiro, “nasceu” alguns anos após a Independência, mais especificamente em 1826, curiosamente ano da morte de D.João VI<sup>58</sup>. Sua análise revela algumas características importantes da política brasileira daquele tempo.

O sistema bicameral então adotado permite inferir um primeiro ponto: (1) por um lado, se tinha uma Câmara dos Deputados muito combativa em relação ao Imperador; (2) por outro, se tinha um Senado muito mais voltado para os interesses imperiais. Isso fez com que surgisse um “antagonismo de raiz”, entre as casas do Legislativo, visto que as deliberações legislativas previam e exigiam a presença de componentes de ambos os órgãos/instituições.

Importa lembrar que, para fins deste estudo desconsidera-se a primeira formação de uma Assembléia Constituinte em 1823 pelo fato de ter sido dissolvida neste mesmo ano, transformando-se numa espécie de Assembléia *natimorta*. Embora possa render um interessante estudo, esse poder constituinte originário não conseguiu sair do papel. Teve “vida” política, mas não teve “vida” jurídica, eis o motivo pelo qual não se dispensa um tratamento mais detalhado para este importante evento.

No entanto, é imperioso que o mesmo seja lembrado, pois, entre outros fatos, demonstra o prestígio político que tinha D. Pedro I naquele momento (1823). Como conseqüência, poucos anos depois, o Imperador passaria a experimentar duros revezes na arena política. Mesmo assim, a Constituição prescrevia importantes pontos em relação ao Poder Legislativo.

---

<sup>57</sup> Ibid., 1972, p. 1.

<sup>58</sup> IGLESIAS, op. cit., 1993, p. 144.

Dessa forma, o texto constitucional previa importantes atribuições, onde aqui destacam-se as mais relevantes ao foco de estudo. Estão elas nos incisos II, VIII, XI e XIII do artigo 15, ou seja, eleger a Regência; fazer leis interpretá-las, suspende-las e revogá-las; fixar as despesas públicas; autorizar o governo a contrair empréstimos.

Logicamente que outros artigos viriam a “amarrar” um pouco estas atribuições visto, sobretudo, a relevância das mesmas. Contudo, com base nas leis analisadas no capítulo seguinte, pode-se dizer que o Legislativo fez uso dessas e outras relevantes atribuições legalmente previstas.

Quanto à organização interna do Poder Legislativo ficou previsto a elaboração de um regimento interno conforme os artigos 20 e 21, que não foi levado a cabo nos anos em estudo. Era exigida a presença da metade e mais um de seus respectivos membros (Câmara e Senado) para que as sessões tivessem validade conforme o artigo 23. Exigência também da maioria absoluta dos presentes conforme o artigo 25. Inviolabilidade de opinião preconizada pelo artigo 26. Julgamento, quando fosse o caso, pela própria casa (Câmara se Deputado ou Senado se Senador) exceptuando-se os crimes cometidos em flagrante delito de pena capital (artigo 27).

O artigo 29, por sua vez, é o que fornece a primeira pista de como seriam diferenciados os cargos de ambas as casas, ao aceitar que Senadores nomeados para serem Ministros ou Conselheiros de Estado continuassem no cargo, acumulando funções, enquanto que os Deputados perderiam sua cadeira na Câmara caso nomeados para essas funções fossem.

Aquele antagonismo de raiz referido anteriormente é o principal motivo para se separar o estudo desta instituição em duas partes, sendo que um item para cada “casa” nos trará uma melhor dimensão do Poder Legislativo brasileiro de antanho. Essa divisão é feita também, como não poderia deixar de ser, pela própria Constituição que separa o Título 4º, intitulado “Do Poder Legislativo” em seis capítulos.

No primeiro capítulo são feitas disposições gerais sobre o corpo legislativo, ou seja, Câmara e Senado. O segundo é exclusivo da Câmara e o terceiro é exclusivo do Senado. No quarto a Carta disciplina o processo legiferante, enquanto o quinto disciplina os Conselhos Gerais (estes profundamente atingidos pela Lei Preparatória e pelo Ato Adicional como se verá no próximo capítulo), e o sexto trata do processo eleitoral, o qual viria a ter uma série de leis extravagantes ao longo do período imperial<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Referências e comentários a respeito das principais leis eleitorais do período imperial, podemos encontrar na obra de: CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1992, p.22-31.

Quanto a esse último, qual seja o capítulo VI do título IV, ele trata de legislar muito bem a questão do voto, pede, contudo, uma lei complementar para determinar o “modo prático das Eleições” e o “número de Deputados relativamente à população do Império”. Mesmo assim, prescrevia os preceitos gerais a serem observados no que tange ao sistema eleitoral como um todo.

Esse fato demonstra ser uma das comprovações da centralização que o Império desejava, na medida em que, ao incluir a regulamentação das eleições provinciais (artigos 90 e 93) no texto da Carta, fornecendo assim as balizas pétreas do sistema eleitoral, pouco espaço deixava para que as especificidades locais e provinciais se manifestassem. Afirmando inclusive serem as eleições “*indirectas*”, o texto constitucional impunha ao país algumas diretrizes de direito eleitoral, que passariam a ser o norte de toda legislação neste sentido. Tanto que, nenhum artigo desta parte sofreu alteração direta com a reforma feita em 1834.

Nunca é demais ressaltar que esses comentários encontram-se no campo da história das idéias, por assim dizer, pois a realidade das eleições daquele tempo certamente não obedecia fielmente as disposições constitucionais a respeito, bem como, fraudes e demais falcatruas eleitoreiras percorriam todos os âmbitos eleitorais, como bem nos lembra a historiografia<sup>60</sup>.

São 84 artigos no total a respeito desta instituição. Para fins de comparação: tem-se 48 artigos destinados ao Poder Executivo, 4 para o Poder Moderador (estes também profundamente atingidos pelas leis reformatórias referidas no parágrafo anterior) e 13 artigos para o Poder Judiciário. Logicamente que quantidade não é garantia de maior relevo, contudo esses dados quantitativos revelam a complexidade e o cuidado que se teve em relação às várias funções e atribuições inerentes a um Poder Legislativo, como de fato o foram naquela ocasião.

### 2.1.1 Câmara dos Deputados

Como já se vem frisando no decorrer deste trabalho, a Câmara dos Deputados é o órgão que mais “barulho” fez contra os ímpetos imperiais. Os 102 deputados<sup>61</sup> daquelas primeiras legislaturas tinham como função, ao lado dos Senadores, começar a vida legislativa

---

<sup>60</sup> Um, entre tantos outros autores, que lembra desses fatos é Lamounier, op. cit, 2005, p. 54.

<sup>61</sup> Informação colhida do site oficial da Câmara dos Deputados. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O Império do Brasil (1822-1889)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html>>. Acesso em: 21 Out. 2008.

do país, instituindo e criando órgãos, de forma a dar uma estrutura mais sólida aos órgãos da administração pública e definir suas respectivas funções. Uma variada gama de assuntos foi objeto de deliberação nessas que podem ser consideradas as primeiras leis ordinárias e leis complementares do Brasil. Veja-se agora, um pouco da essência e da formação desta instituição nos idos de 1826 a 1834.

Começa-se a análise pela questão da elegibilidade dos deputados, de maneira a demonstrar como funcionava esse processo extremamente elitista, como ilustra Boris Fausto:

O voto era indireto e censitário. Indireto, porque os votantes, correspondentes hoje à massa dos eleitores, votavam em um corpo eleitoral, nas eleições chamadas de primárias; esse corpo eleitoral é que elegia os deputados. A eleição da Câmara dos Deputados se processava da seguinte forma: nas eleições primárias, votavam os eleitores brasileiros, inclusive os escravos libertos, mas não podiam votar, entre outros, os menores de 25 anos, os criados de servir, os que não tivessem renda anual de pelo menos 100 mil-réis provenientes de bens de raiz (imóveis), indústria, comércio ou emprego. Os candidatos, por sua vez, só podiam ser pessoas que, além dos requisitos votantes, tivessem renda de, no mínimo, 200 mil-réis anuais e não fossem escravos libertos. Os escolhidos para as eleições primárias formavam o corpo eleitoral que elegeria os deputados. Para ser deputado nessa segunda etapa, as exigências aumentavam: além dos requisitos anteriores era necessário ser católico e ter renda mínima anual de 400 mil-réis. Não havia referência expressa às mulheres, mas elas estavam excluídas desses direitos políticos pelas normas sociais<sup>62</sup>.

A análise do processo eleitoral é crucial neste sentido, pois é através dele que os atores políticos (senadores e deputados) ocupam os espaços públicos e suas respectivas funções. O caráter elitista do processo eleitoral salta aos olhos se olharmos na Carta os artigos 90 a 97, e é sem dúvida um reflexo da preocupação que as elites dirigentes tinham em manter seus privilégios. Mesmo assim, como se falou ao longo deste trabalho, entende-se que o germen democrático e representativo estava presente nesta conjuntura, sobretudo após a abdicação em 1831.

A parte que realmente disciplinou este órgão e lhe deu estrutura foi o artigo 36 do Capítulo II do Título 4º da Constituição. O artigo 35 já alertava para o caráter eletivo e temporário deste órgão. Contudo, ao observar o conteúdo do artigo seguinte, o 36, em seu inciso I dispõe que é competência privativa da Câmara dos Deputados a iniciativa (este é o termo usado na redação do texto) sobre impostos.

Outro inciso que merece atenção é o III do mesmo artigo. Por ele estaria a Câmara investida da prerrogativa de escolher nova dinastia, caso a imperante se extinguisse. O artigo

<sup>62</sup> FAUSTO, op. cit., 2004, p. 151.

37 nada mais faz que seguir determinando as atribuições privativas da Câmara. E o que dispõe também é de extrema relevância: o exame da administração passada e a discussão das propostas feitas pelo Executivo.

Outros dois artigos fecham o Capítulo reservado exclusivamente para o Poder Legislativo.

Quanto ao artigo 38 pode-se dizer que é visível o intuito de tentar atingir os membros do Poder Executivo e do Poder Moderador. Já o artigo 39 instituiu um expediente muito usado pelos parlamentares de todas as instâncias: a ajuda de custos.

Dentro dessa proposta de se examinar o conteúdo normativo das disposições constitucionais, é também possível notar a complexidade de alguns artigos, que por vezes parecem se contradizer ao longo da Constituição.

Para demonstrar a dinâmica interna da forças da Câmara dos Deputados neste período, extraímos dados de um quadro de Murilo de Carvalho, no qual o autor monta algumas estatísticas a respeito da formação da Câmara Imperial. O autor separa todo o período imperial em vários recortes, sendo que seu primeiro recorte coincide com o nosso 1826 – 1834. A exemplo do que ocorre com o Senado (como veremos a seguir), há uma diminuição sensível da categoria fazendeiros, pois passaram de 10% em 1826 para 5% em 1834 em 1834<sup>63</sup>. No que se refere ao período estudado, o autor faz o seguinte comentário:

Os deputados para os quais não havia muita informação não são muitos e concentram-se nas primeiras três legislaturas da amostra. Não seria fora de propósito supor que a maioria deles era composta de fazendeiros sem educação superior. Tivessem eles essa educação e dificilmente o fato deixaria de ser registrado<sup>64</sup>.

Embora Murillo não comente a diminuição do número de fazendeiros, faz questão de lembrar o considerável número de padres (tanto na Câmara quanto no Senado) existentes durante o período que vai até o fim da Regência, quando começa a haver uma diminuição de seu contingente. Murilo preferiu fazer comentários a respeito do regresso conservador que iria se operar logo após o fim deste período que se está analisando.

---

<sup>63</sup> CARVALHO, op. cit., 1980, p. 83. O autor salienta a dificuldade de enquadrar as categorias isto a multiplicidade de funções que os agentes poderiam ter desempenhado. Os percentuais foram arredondados por nós.

<sup>64</sup> Ibid., 1980, p. 82.

Como se sabe, era na Câmara dos Deputados, que se encontrava a maior resistência ao Poder Executivo e ao Poder Moderador, tendo em vista que o Senado era muito subordinado aos mandos e desmandos do imperador (mais precisamente pelo sistema de escolha com a lista tríplice e pela participação de senadores no Conselho de Estado, como se vê no item seguinte). Sabido também, mas pouco explorado em termos historiográficos, é que a Câmara possuía certa representatividade da sociedade brasileira, extremamente elitista é verdade, mas que, durante este período específico (1826 – 1834), foi sendo formada por personagens políticos que, em grande medida, não se coadunavam com os ideais absolutistas. Na mesma senda, no que diz respeito às relações entre o Parlamento e o Imperador, Pandiá Calógeras resume bem o caráter hostil da Câmara dos Deputados:

Com raras exceções, porém, tudo cooperava para separar os elementos políticos, e escassa era a simpatia entre representantes do dois poderes. A vida dissoluta do imperador; o baixo nível de muitos de seus mais íntimos amigos e conselheiros, quase todos portugueses, a crescente desconfiança [...] todos êsses fatores, entre outros menores, haviam separado o soberano e os deputados. No Senado, onde se encontravam quase todos os próceres da Independência, colaboradores da primeira hora, não se manifestava hostilidade da mesma natureza, pelo menos exaltada no mesmo grau<sup>65</sup>.

Outra importante contribuição historiográfica encontra-se na obra de Viotti da Costa, onde a historiadora, na sua análise, perpassa todo o período imperial. Cita também várias leis feitas neste período, nas quais pode-se identificar a tentativa, por parte da Câmara dos Deputados, de ter uma voz mais ativa na arena política nacional. Nota-se que essa autora usa o vocábulo “atrito” para definir essa conturbada relação entre o Imperador e a Câmara dos Deputados:

Na Câmara, reinstalada desde 1826, os atritos entre os grupos dominantes e o imperador multiplicavam-se. A questão fundamental continuava a ser a da discriminação dos poderes que os representantes do legislativo procuravam decidir em seu favor. Os elementos liberais que pleiteavam uma intervenção maior no governo do país conseguiram arrancar do imperador medidas liberais tais como a instituição de juizes de paz eletivos (lei de 15 de outubro de 1827), a responsabilidade dos ministros, secretários de Estado e conselheiros de Estado (lei de 15 de outubro de 1827), a criação do Supremo Tribunal de Justiça (lei de 18 de setembro de 1828), a extinção dos Tribunais do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens (22 de setembro de 1828), o regimento das câmaras municipais das cidades e vilas do Império concedendo-lhes autonomia administrativa relativa, subordinando-as aos Conselhos Gerais de Província. Com a abdicação, os liberais tomariam o poder. A lei de 29 de novembro de 1832 – O

<sup>65</sup> CALÓGERAS, op. cit., 1930, p. 138. Ressalta-se que a grafia de Calógeras foi mantida.

Código de Processo Criminal -, e o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 seriam as últimas concessões liberais que os grupos dominantes no poder estavam dispostos a fazer<sup>66</sup>.

Esse caráter hostil da Câmara para com o Imperador vai assumir outra roupagem quando da abdicação do mesmo. Não por ter cessado essa hostilidade, mas pelo fato de que a partir de então não haveria mais a figura pessoal do Imperador, ainda que a estrutura toda admitisse a existência das engrenagens monárquicas para o funcionamento do governo.

Essa diferente roupagem restará melhor explicada quando da análise das leis que a Câmara fez durante esse período. Como se verá no próximo capítulo, houve um aumento significativo não apenas no número dessas leis, como também no conteúdo normativo das mesmas, chegando a reformar o texto constitucional em pontos muito sensíveis.

### 2.1.2 Senado

O Senado brasileiro apresentava um quadro confuso se levadas em consideração as variantes aqui estudadas. Isso porque, embora pertencente ao Poder Legislativo, era cercado por uma série de fatores, inclusive dispositivos legais, que acabariam por fazer dele um órgão muito próximo do Executivo. Veja-se a questão legal. As regras constitucionais previstas para esta instituição são testemunhos de sua condição quase que subalterna, de forma a dar o revestimento legal a alguns quesitos. Atenta-se, por exemplo, para os artigos 45 e 51 daquela Carta.

Esses dois artigos demonstram claramente a diferença entre Deputados e Senadores. O primeiro porque requeria que os senadores, como critério de elegibilidade, tivessem renda superior a 800 mil réis, duas vezes mais que o exigido para ser candidato a deputado. Tal é o conteúdo do artigo 51. O segundo porque dispunha que o rendimento dos senadores seria 50% maior em relação aos deputados. Mas não era só, pois as diferenças iam além.

Garantia hodiernamente dada apenas a alguns concursados do funcionalismo público, a permanência vitalícia na função era outra prerrogativa estendida apenas para os senadores. É a tão falada vitaliciedade dos membros do Senado, cuja foi tratada logo no primeiro artigo (40)

---

<sup>66</sup> DA COSTA, Emilia Viotti. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 84.

do capítulo que regulamenta esta instituição, que dispunha de maneira expressa esse caráter vitalício do cargo.

Outro exemplo desta diferença de que se vem falando, pode ser encontrada no artigo 46, o qual incluía os “príncipes da casa imperial” nas cadeiras do Senado assim que os mesmos completassem 25 anos de idade, regramento que deixa claro, mais uma vez, a proximidade do Senado dos poderes Executivo e Moderador.

Contudo, o artigo que mais relevância teve neste sentido foi o artigo 43. Através do disposto nele, pode-se, até onde nossa intuição permite, inferir que o imperador escolhia aquele que mais lhe aprouvera. São as listas tríplexes de que fala a historiografia, como a de Boris Fausto:

A eleição para a Câmara era temporária, enquanto a do Senado era vitalícia. Além disso, o processo eleitoral, o caso do Senado, destinava-se a eleger uma *lista tríplex* em cada província, cabendo ao imperador escolher um dos três nomes eleitos. Na prática, essas restrições fizeram com que o Senado fosse um órgão cujos membros eram nomeados pelo imperador, em caráter vitalício<sup>67</sup>.

Aparente contradição no texto constitucional aparece exatamente quando a Carta começa a tratar das atribuições exclusivas do Senado. Segundo o artigo 47 inciso I, caberia ao Senado conhecer os delitos individuais cometidos pelos membros da família imperial, ministros, conselheiros, senadores e deputados. Ocorre que, o artigo 28 dispõe que o procedimento, em se tratando de Senador ou Deputado, deveria ser encaminhado à sua respectiva casa. Essa contradição pode ensejar também celeumas hermenêuticos em relação a esse que seria um problema de competência para julgamentos (jurisdição), pois na redação do inciso I do artigo 47 encontra-se o vocábulo “conhecer”. Isso porque, atualmente a terminologia jurídica adota o “conhecer” como um sinônimo de “receber”, ou seja, não é exatamente um “julgar”. Já apontou-se sobre as dificuldades e os limites de se fazer estas transposições temporais das acepções jurídicas de certos termos. De qualquer forma, frisa-se que estava desde já consubstanciado o instituto jurídico do foro privilegiado para deputados e senadores, bem como para os demais cargos de que o texto do inciso comentado trazia de forma expressa.

---

<sup>67</sup> FAUSTO, op. cit., 2004, p. 151, grifo nosso.

O Senado brasileiro era composto, logicamente, por membros de grande visibilidade política e poder econômico:

Ser Senador do Império era uma das maiores distinções que um homem publico poderia almejar naquela época. Eleitos como os deputados, os senadores tinham os nomes escolhidos pelo Imperador a partir de lista tríplice para exercer cargo vitalício. Cada Província poderia eleger numero de senadores que correspondesse à metade dos deputados eleitos<sup>68</sup>.

Inclusive pelo tratamento que a Constituição dispensou ao quesito elegibilidade, pode-se intuir que os Senadores formavam um corpo político mais elitista que o corpo da Câmara dos Deputados, tanto economicamente quanto politicamente. Economicamente porque uma das diferenças de requisitos de elegibilidade entre senadores e deputados era a quantia exigida de renda anual, que, como dito era quatro vezes maior. Sem falar da remuneração, que deveria ser 50% a mais. Politicamente porque a escolha feita na forma de listas tríplices dava azo para que o imperador interferisse diretamente nessa escolha, tornado-a (a escolha) muito mais de cunho político do que jurídico.

Para um melhor entendimento da formação do Senado nesta fase específica, se valerá de alguns pontos que o quadro montado por José Murilo de Carvalho pode nos fornecer neste sentido.

Embora o corte temporal de Murillo difira do nosso (pois em sua análise são levados em conta os seguintes períodos - de 1822 a 1831 e de 1831 a 1840), pode-se notar pontos importantes quanto à ocupação profissional dos senadores. Como por exemplo, o aumento do número de magistrados de 41% na década de 20 para 52% na década de 30, e a diminuição do número de militares de 16% na década de 20 para 8% na década de 30. Outro ponto que nos chama a atenção é a redução dos fazendeiros de 10% nos anos 20 para apenas 2% nos anos 30, e o aumento dos padres de 10% para 16%. Vale lembrar que a classificação dessas profissões não pode ser tomada de maneira estanque, pois, como nos lembra o próprio autor usado como fonte nestas considerações estatísticas, as profissões não raro misturavam-se umas às outras, de forma tal que esses parlamentares podiam perfeitamente ocupar duas ou mais profissões concomitantemente.

---

<sup>68</sup> BRASIL. Congresso. Senado Federal. *O Senado na história do Brasil*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1996, p. 29.

Carvalho não tece comentários sobre essa conjuntura, preferindo analisar o período mais próximo à República, entretanto, esses dados permitem concluir que durante o período regencial (1831 a 1840) houve um relativo declínio daquelas funções que, como se sabe, eram muito ligadas ao poder monárquico. Tanto que, continuando a análise do quadro do autor, se verá que na década de 40 ocorre praticamente o inverso nas funções acima apontada, de forma a demonstrar o regresso conservador com o fim do período regencial<sup>69</sup>.

Como quer que se analise o Senado da época, não se pode deixar de assinalar sua proximidade do Executivo e do Moderador. Assim, pelas normas contidas na regulamentação constitucional, já se pode notar a diferença que existia entre as casas legislativas, bem como, a “elitização” que se operava no seio desta instituição. Mas, como eram apenas a metade do número de Deputados, não conseguiram frear o avanço dos ideais liberais e reformistas que viriam a se suceder até 1834.

## 2.2 A ESTRUTURA JUDICIÁRIA BRASILEIRA NO PÓS-INDEPENDÊNCIA

Os problemas do Poder Judiciário brasileiro da época não são de difícil percepção, muito embora fontes primárias relativas a esta instituição sejam poucas e de difícil acesso. Uma das fontes primárias que pode nos fornecer algumas informações é a Constituição Imperial, fonte que, aliás, viemos utilizando ao longo do trabalho.

Como já falamos, é necessário saber como interagir com uma fonte como esta, saber interrogá-la de maneira a extrair dela informações coerentes e plausíveis. E, neste íterim, a Carta nos fornece alguns subsídios de que precisamos para os fins aqui pretendidos. Referimo-nos aqui, num primeiro momento, às informações que demonstram a insuficiência jurídica quanto ao seu grau de autonomia e independência, ou seja, a equidistância segundo a qual teria de ter o Poder Judiciário para ser considerado como tal.

Como vemos neste item, a própria parte da Constituição encarregada de regulamentar a respeito do Poder Judiciário era vaga, e deixava o encargo (delegava) para que leis posteriores fizessem a efetiva regulamentação.

---

<sup>69</sup> CARVALHO, op. cit., 1980, p.81. Como a idéia deste item é fornecer um quadro geral das duas casas do legislativo, não entramos nos pormenores que Murillo entrou, apenas necessário se faz colocar o seguinte a respeito deste parágrafo. O próprio autor faz questão de ressaltar a dificuldade de classificação dessas categorias, visto a ocupação múltipla ou difusa daqueles atores. Ainda, os números percentuais foram por nós arredondados.

Mesmo assim, o princípio da “independência do judiciário” estava esculpido no artigo 151 da Carta. Mas como poderia ser autônoma uma instituição como esta se o artigo 98 do mesmo diploma legal dispunha que o Poder Moderador era a chave para garantir a independência, o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes Políticos? O próprio conteúdo dos artigos 153 e 154 nos alerta para essa ingerência demasiada naquilo que devia ser assunto muito mais jurídico do que político, mas não o era.

Por exemplo, o artigo 153 prescrevia a perpetuidade do cargo de Juiz, enquanto que artigo seguinte dava poderes para o imperador suspendê-los, exigindo para tanto, apenas algumas formalidades legais.

Ainda que o tão propalado princípio constitucional da independência do Poder Judiciário estivesse contido no figurino constitucional brasileiro, o Poder Judiciário, enquanto instituição, começava a se formar. Referimo-nos aqui, a formação legislativa propriamente dita, visto que muito da estrutura (e dos vícios) foram herdados do período colonial<sup>70</sup>. É exatamente neste ponto que podemos fazer outra importantíssima constatação a respeito do período que nos propomos a analisar: o momento da formação do ordenamento jurídico, que por seu turno começaria a vigor no Brasil e a regulá-lo enquanto Estado Constitucional.

Com efeito, além dessa ingerência demasiada de outros órgãos, a própria legislação encontrava-se em processo de formação. O texto constitucional trazia vários artigos que legaram poderes para os então futuros legisladores completarem seu conteúdo. Dessa forma, a parte da Constituição encarregada de dispor sobre o Poder Judiciário requeria uma série de leis complementares, reforçando essa idéia de um Judiciário em formação. Destarte, é grande a quantidade de artigos do Título 6º intitulado “Do Poder Judicial”, que pedem legislação complementar para regulamentar suas disposições. Mais da metade desses artigos terminam com referências expressas tais como: “[...] *que a lei determinar*”; ou “[...] *serão reguladas por lei*”; ou “[...] *que os Códigos determinarem*”, ou ainda “[...] *se fará efectiva por Lei regulamentar*”. Toda vez que o texto constitucional pede legislação posterior, uma vez efetivada, terá ela (a legislação póstuma) o caráter de lei complementar.

As lacunas que a Carta deixou tornam clarividentes não apenas a necessidade, como também, a relevância que as mesmas teriam para as regulamentações posteriores, que por sua vez, iriam desempenhar um papel crucial no que se refere ao arcabouço jurídico como um todo, como também é este “tipo” de lei que vai dar o caráter de complementar às leis que adviriam para preencher essas lacunas deixadas pela Constituição. Mesmo que muitos

---

<sup>70</sup> Mesmo juristas afirmam isso, como José Afonso da Silva (SILVA, op. cit., 1994, p. 67).

assuntos tenham ficado de fora desses primeiros anos legislativos, algumas (não foram muitas) importantes leis complementares foram elaboradas pelo Poder Legislativo, como veremos no capítulo seguinte.

O exemplo talvez mais palpável neste sentido seja, talvez, o disposto no artigo 151 da Carta. Dito artigo prevê a criação dos códigos Civil e Criminal. Ora, como fazer um Código Civil se este, para ser digno do nome, precisa assegurar uma série de prerrogativas aos indivíduos? Com fazer um Código Civil se este pressupõe a existência de liberdades contratuais e o mínimo de direitos reais? Tanto é que foi somente em 1916 que tivemos nosso primeiro Código Civil. Ao passo que o Código Criminal foi perfectibilizado já em 1830<sup>71</sup>, evidenciando uma preocupação muito maior, por parte dos legisladores, em punir eventuais delitos do que assegurar determinados direitos. Francisco Iglesias assim descreve esta discrepância legislativa: “Se o Civil custou, o Criminal foi logo feito. [...] Já em outubro de 1830 a Câmara o aprovava, seguida pelo Senado. O imperador sancionou-o em 16 de dezembro – prazo rápido para objeto de tal complexidade e relevância”<sup>72</sup>.

Contudo, o autor supra citado faz questão de salientar o conteúdo do Código Criminal, de forma a elogiá-lo pela inovação que apresentava:

O Código Criminal era longo, de 313 artigos. Vários países europeus e americanos ainda não haviam feito o seu. Se o texto de 1824 podia ser visto como liberal – com as limitações da época -, mais notável é o avanço do liberalismo no texto de 1830. Se ainda não era perfeito, era digno de admiração e foi mantido, com pequenas alterações, durante sessenta anos – até 1890. Tinha em conta utilidade pública, não via a pena como vingança ou castigo. [...] Adotava princípios de liberdade e igualdade mais na teoria que na prática, como se comprova com a sobrevivência do escravismo até quase o fim do século e com os reais privilégios sempre havidos na aplicação da lei<sup>73</sup>.

As colocações acima são pertinentes para que possamos ter um parâmetro, em termos legislativos (é bom frisar), do avanço histórico-jurídico pelo qual o Brasil de então passou. A implantação de um Código Criminal (atualmente denominado Código Penal) já naquele tempo é evento que não se pode ignorar sob quaisquer aspectos. Já em relação ao Código Civil não se pode dizer o mesmo. Implantado quase cem anos depois do Código Criminal,

---

<sup>71</sup> Para um melhor entendimento sobre o direito criminal na história do Brasil recomendamos a obra dos autores Zaffaroni e Pirabgeli. In: ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de direito penal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 218.

<sup>72</sup> IGLESIAS, op. cit., 1993, p. 141.

<sup>73</sup> Ibid., 1993, p. 142.

tornou evidente a falta de interesse por parte da elite dirigente de reconhecer os direitos civis e políticos dos brasileiros, ao passo que, em relação às penalidades não houve essa demora toda.

Não poderíamos esperar outra coisa numa sociedade como brasileira de então, porém, era a mentalidade possível no princípio dos oitocentos. Ainda dentro da colocação de Iglesias, resta evidenciado também a distância entre o texto legal e a realidade das condições no cotidiano, fato que fizemos questão de salientar ao longo do presente trabalho.

Mas o Código Criminal não foi a única inovação legislativa em termos de lei complementar. Como veremos no próximo capítulo, ainda que não tenhamos tido um número significativo de leis complementares, importantes leis foram elaboradas no intuito de regulamentar a Carta e preencher suas lacunas.

O que interessa frisar neste ponto é a falta de solidez normativa em áreas cruciais dentro do âmbito jurídico. Com efeito, dos treze artigos encarregados de organizar e disciplinar a estrutura do Poder Judiciário, sete disposições requeriam lei complementar para a efetiva regulamentação. Só nesta parte da Carta (artigos 151 a 164) pediam leis complementares assuntos como: remoção de suspensão de juízes; crimes por atos no exercício das funções de juiz e de oficial de justiça (suborno, peita, peculato, concussão, ação popular); atribuições dos juizes de paz; questões recursais dentro dos tribunais; entre outros.

Em relação às questões recursais dentro dos tribunais, podemos notar, através da análise feita, a enorme quantidade de leis de cunho processual, ou seja, leis que regulamentavam o procedimento (ou o rito processual, como hodiernamente alguns preferem) pelo qual se processaria determinada demanda que eventualmente fosse apresentada ao Poder Judiciário. Muitas das leis analisadas tinham esse componente processual.

E, em especial dentro dos tribunais, aos quais podemos atribuir o título de segunda instância, o trâmite de determinados processos, fosse pela natureza jurídica do litígio, fosse por parte de quem julga, seria regulamentado constantemente tanto através de leis complementares quanto pelas leis ordinárias<sup>74</sup>. É neste sentido que podemos fazer outra importante constatação em relação às leis estudadas: muitos temas foram regulamentados através da legislação ordinária e não complementar. Como veremos as leis complementares não foram tantas assim, de forma a deixar em branco algumas lacunas constitucionais, como o Código Civil por exemplo.

Não era somente na parte relativa ao Judiciário que encontramos lacunas deste tipo. Na última parte da Carta, o Título 8º, mais precisamente no artigo 179 (que a grosso modo se

---

<sup>74</sup> Leis ordinárias são todas as demais leis emanadas pelo Poder Legislativo.

assemelha ao artigo 5º da Constituição de 1988) encontramos sete incisos que pedem regulamentação. Em tendo 35 incisos pode parecer pouco, mas devido a proeminência daquilo que viriam a regular, podemos perceber que havia ali também lacunas neste mesmo sentido de que viemos falando. Outra importante lacuna deixada pela Carta pode ser encontrada no artigo 97, relativa ao direito eleitoral.

Seguindo esse raciocínio, nos dois próximos itens a visitar a historiografia de alguns juristas dedicados ao exame do judiciário da época, sobretudo no que tange ao estudo da Constituição Imperial. Passa-se a apresentar dois tópicos que fazem conexão direta com aquilo que desenvolveu-se neste segundo capítulo, com vistas a um melhor discernimento dos temas que serão tratados no próximo capítulo.

Esses temas são o controle constitucional e a rigidez constitucional. A verificação destes dois institutos jurídicos nos ajudará a entender porque se salienta esse momento de formação do Poder Judiciário do Estado brasileiro. Dentro das perspectivas aqui propostas, ambos esses mecanismo jurídicos fornecem-nos uma ampliação de horizontes para que possamos melhor compreender o funcionamento e o grau de autonomia do Poder Judiciário daquele tempo.

### 2.3 CONTROLE CONSTITUCIONAL

A Constituição é a norma das normas, a lei fundamental do Estado, situando-se no ápice do ordenamento jurídico vigente<sup>75</sup>. Essa superioridade tem sua garantia de preservação na via do controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos.

Para que uma Constituição possa ter sua “segurança jurídica”, garantindo, dessa forma, a segurança jurídica do próprio Estado, é necessário preservar que cumpridos sejam seus ordenamentos e suas disposições. Foi a partir dos chamados Estados Constitucionais (fins do século XVIII e início do XIX) que se passou a falar a respeito da defesa das normas que forjaram e legitimaram a ordem que passava a vigor, e não mais apenas e tão somente a defesa do Estado.

---

<sup>75</sup> Autor referência nessa linha de pensamento é Hans Kelsen. Duas obras podem nos fornecer uma base para o entendimento do pensamento deste jurista: COELHO, Fábio Ulhoa. *Para entender Kelsen*. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001. KELSEN, Hans. *O que é justiça: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência*. Trad. Luiz Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

Tema de crucial importância para o estudo do Poder Judiciário, a questão do controle de constitucionalidade consubstancia-se numa espécie de mecanismo jurídico através do qual se tenta garantir aquilo que está escrito na Constituição. É também uma forma de proteção e organização do próprio Estado. Alexandre de Moraes resume bem essa idéia: “O controle de constitucionalidade está ligado à supremacia da constituição sobre todo o ordenamento jurídico, à rigidez constitucional e à proteção dos direitos fundamentais”<sup>76</sup>.

Imperioso salientar também, que as decisões envolvendo querelas em torno da Carta seriam uma prerrogativa do Poder Legislativo (artigo 173 - como logo veremos), politizando a demanda. Quanto à época estudada, a historiografia jurídica a respeito é enfática ao afirmar que não existia um controle jurídico de constitucionalidade. Tal é a conclusão do jurista Roberto Mendes Junior:

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, durante sua história, já experimentou a ausência de controle, o controle somente pelo método difuso, realizado por qualquer juiz ou tribunal, com influência dos Estados Unidos, e um sistema misto, com a presença dos métodos difuso e concentrado, este realizado pelo STF e pelos Tribunais de Justiça dos Estados-membros, órgãos do Poder Judiciário<sup>77</sup>.

A parte grifada diz respeito ao Brasil Imperial, de maneira a demonstrar como essa inexistência de controle constitucional era gritante durante este período. Note-se que o próprio autor citado explica o que vem a ser controle difuso e controle concentrado, sendo que aquele que aqui nos importa é este último, ou seja, o mecanismo de controle de constitucionalidade dito “concentrado”<sup>78</sup>. Nele se perquire a conformidade de determinada lei perante os ditames constitucionais a fim de averiguar sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade para, quando for o caso e assim o exigir o teor da matéria, sejam declaradas.

Seguindo a ótica jurídica atual, se considerarmos apenas a forma de controle jurisdicional, ou seja, aquela exercida somente pelo Poder Judiciário, podemos dizer que o controle é difuso quando feito por qualquer juiz, ao passo que o concentrado é exercido somente por uma corte especial. A ressalva é devida ao fato de, àquele tempo não podemos

---

<sup>76</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 567.

<sup>77</sup> MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. *Argüição de descumprimento de preceito fundamental*: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 40, grifo nosso.

<sup>78</sup> Adota-se a terminologia mais usada no mundo jurídico, ou seja, controle concentrado e controle difuso, seguindo assim José Afonso da Silva. O autor faz questão de salientar as diversas classificações. SILVA, op. cit., 1994, p. 50.

atribuir a existência destas modalidades, ainda que por vezes possam ter sido praticadas de forma velada ou oblíqua, ou seja, ao arrepio da lei. Isso porque, entre outros fatores, não havia uma previsão constitucional, nem a correlação de funções institucionais para que possamos estabelecer parâmetros comparativos precisos entre o passado e o presente.

No que se refere ao controle constitucional da época, o que a Carta prescrevia, no artigo 173, era que cabia à Assembléia Geral (Câmara e Senado) examinar se a Constituição estava sendo exatamente observada. Este artigo parece referendar o inciso IX do artigo 15 do mesmo diploma legal, o qual dispunha que era atribuição da Assembléia Geral “velar na guarda da Constituição”. Nenhum artigo constante na parte que dispunha sobre o Poder Judiciário levantava essa hipótese de controle. Isso demonstra como os fatores políticos tinham maior influência quando o assunto era decidir, em última instância, quem tinha a última palavra sobre a querela.

A questão desses mecanismos de controle constitucional é aqui abordada no intuito de melhor dimensionar essa insuficiência judiciária em face das demandas que lhe seriam colocadas à frente. Numa breve comparação com o direito norte-americano por exemplo, onde os casos são nomeados Fulano X Cicrano, podemos ter uma idéia de quão atrasados estávamos neste quesito fundamental do chamado sistema de freios e contrapesos. Exemplo clássico e considerado modelo inicial de controle de constitucionalidade é o caso conhecido como “Marbury v. Madison”, que ocorreu em 1803, na corte suprema dos Estados Unidos. Tido como marco inaugural de decisão judicial a respeito de leis que afrontam o texto constitucional, este caso definiu o princípio da supremacia do poder judiciário neste assunto. É o que chamamos de segurança jurídica.

O caso envolveu o exame a respeito de ordem do então presidente dos Estados Unidos Thomas Jefferson, cujo teria determinado a seu secretário de governo (James Madison) não empossasse um juiz de paz (William Marbury) que fora nomeado pelo presidente anterior, John Adams. No exame da ação que o juiz nomeado impetrou contra o ato do secretário, o magistrado da corte suprema norte-americana ao decidir a respeito da constitucionalidade ou não de uma lei ordinária, considerando-a, no caso, ter invadido a área constitucional, inaugurou o mecanismo de controle de constitucionalidade, avocando ao poder judiciário tal prerrogativa. A originalidade da decisão estabeleceu o ponto de nascimento deste imprescindível mecanismo que vem se consolidando ao longo dos anos<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Para maiores informações a respeito do caso “Marbury v. Madison” ver as colocações de MENDES, op. cit., 2007, p. 980.

No presente trabalho não foram objeto de pesquisa documentos provenientes do Poder Judiciário, contudo, com base na historiografia jurídica e na legislação vigente de então, podemos intuir que não houve no Brasil um mecanismo de controle constitucional que fizesse uma verificação de leis a atos normativos ante as disposições da Carta.

Sequer havia previsão legal para tanto, uma ação específica ou mesmo genérica que pudesse vir a argüir algo a respeito das normas constitucionais. Em outras palavras, o que quer que tenha havido neste sentido, não obedeceu ao princípio de devido processo legal, fator que complica a existência desses procedimentos juridicamente falando.

#### 2.4 RIGIDEZ CONSTITUCIONAL E PODERES REFORMADORES

Há um tipo de classificação, dentro do direito constitucional, que pode auxiliar em muito o trabalho de todos aqueles que se dispõem a analisar uma Constituição, inclusive com enfoques históricos, como no presente caso. Trata-se de uma medida (não exata eis que o direito assim como a história não comporta juízos matemáticos) na qual se analisa o grau de suscetibilidade que uma Constituição tem de sofrer alterações no seu próprio texto. É o que os juristas chamam de “rigidez constitucional”, assim definida por José Afonso da Silva: “A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência o princípio da *supremacia da constituição*”<sup>80</sup>.

E a supremacia da Carta nada mais é do que a garantia através da qual suas disposições permaneçam no cume do ordenamento jurídico. Dentro destes critérios temos basicamente três “graus” de rigidez: rígida, semi-rígida e flexível.

A doutrina jurídica não é unânime quanto a essa nomenclatura, entretanto todas as classificações adotadas giram em torno destes termos, sendo que quanto mais rígida for, maior é o seu grau de dificuldade para admitir modificações no seu texto. Vejamos a classificação de Cezar Saldanha

Cabe ressaltar que a Constituição de 1824 não trazia qualquer cláusula de inamobibilidade, deixando totalmente livre a reforma da Constituição. A Constituição

---

<sup>80</sup> SILVA, op. cit., 1994, p. 46, grifo do autor.

de 1824 era semi-rígida ou semi-flexível. O processo especial e bem complexo da reforma aplicava-se tão somente à parte referente à divisão dos poderes e aos direitos individuais. Quanto ao resto, a constituição era flexível, visto que o trâmite para aprovação da reforma era idêntico ao da elaboração de leis ordinárias<sup>81</sup>.

O autor baseou-se, para formular o parágrafo supra citado, no artigo 178 da Constituição imperial, cujo trazia uma importante inovação. Este dispositivo continha um esboço daquilo que hoje chamamos clausulas pétreas à Constituição, ou seja, assuntos que para serem alterados necessitariam de formalidades mais rigorosas (rígidas – daí a origem do nome deste instituto) em relação ao resto da legislação.

De todo modo, podemos afirmar que a reforma constitucional analisada no capítulo seguinte trouxe mudanças significativas nos Poderes Políticos, pois, entre outras coisas, extinguiu o Conselho de Estado.

Esse fato, segundo a dicção do artigo 178, alterou aquilo que o mesmo artigo chama de assunto constitucional. É neste raciocínio que os juristas baseiam-se para afirmar que nossa Carta Imperial era flexível ou semi-flexível<sup>82</sup>. Vejamos as classificações adotadas por juristas contemporâneos, como Renato Martins: “Assim, a Constituição do Império não favorecia mesmo a advento de um sistema de controle de constitucionalidade dos atos legislativos, posto que não era dotada de supremacia, sendo, ao contrário, semi-rígida”<sup>83</sup>.

Como já falamos não há como considerar rígida a Carta Imperial. Note-se, pelas citações feitas, que as classificações adotadas pelos juristas variam entre semi-rígida ou semi-flexível, sendo que é este prefixo (semi) que nos informa o baixo grau de rigidez de que viemos tratando. Podemos perceber isso, além dos já citados, através da precisa colocação de Lenio Streck:

A primeira Constituição brasileira era semi-rígida (ou semiflexível, no dizer de Afonso Arinos), conforme se pode perceber pelo conteúdo dos artigos 174 a 178 [...]. A Constituição de 1824, pela sua especial forma de alteração, somente foi emendada pela forma ordinária (maioria simples)<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002, p. 41.

<sup>82</sup> Importante lembrar que o Ato Adicional foi a única reforma feita nesta Constituição, o que reforça a idéia de uma conjuntura conturbada deste período.

<sup>83</sup> MARTINS, José Renato. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p.70.

<sup>84</sup> STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002, p. 333.

Note-se que os juristas variam apenas quanto às denominações, pois quaisquer que visitemos serão enfáticos neste sentido. Também, numa obra organizada pelo Senado Federal para comemorar os 15 anos da Constituição de 1988, encontramos colocações semelhantes:

E, “só constitucional” se considerava o que dizia “respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos direitos políticos individuais dos cidadãos”: “tudo” o que não fosse constitucional podia “ser alterado, sem as formalidades referidas, pelas legislaturas ordinárias” (art. 178). As “formalidades referidas” constavam dos arts. 174 a 177. *Havia, pois, margem ampla para excesso ou desvio de poder*, a que acrescia a falta de sentimento constitucional, ainda hoje deficiente no país<sup>85</sup>.

Essa obra, apesar de não arriscar uma classificação nos moldes usuais (flexível, rígida e semi-rígida), faz sucintas colocações a respeito de todas as Cartas que o Brasil experimentou ao longo de sua história. Especialmente em relação à Constituição imperial, esse livro traz um comentário que nos pareceu de precisão cirúrgica para com nossa abordagem, senão vejamos:

E a Carta Imperial viveu entre a realidade e a ficção. Basta que se ressalte que a Assembléia Geral era composta de duas Câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores ou Senão (art. 14). À Assembléia Geral cabia “fazer leis” (art. 15, VIII), logo, às duas Câmaras. *Apesar disso, o Ato Adicional de 1834, conquanto significasse uma alteração do texto constitucional, foi votado apenas pela Câmara dos Deputados. Prevaleceu a decisão política sobre o ordenamento jurídico*<sup>86</sup>.

Essa colocação final desta citação já adianta um pouco nossas conclusões, sendo que cabe-nos aqui salientarmos novamente essa sobressalência do elemento político sobre o jurídico, como aliás já alertamos no item anterior. Classificações à parte, fato é que a primeira Constituição do Brasil não fora feita no intuito de ser muito rígida, como se denota pela própria leitura de suas disposições. O tema do desrespeito à Constituição é recorrente nos autores que tratam das áreas da ciência política, do direito, da história, da sociologia, e mesmo de antropólogos<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> BRASIL. Congresso. Senado Federal. Processo legislativo: do projeto ao processo. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de edições técnicas, 2003, p. 21, grifo nosso.

<sup>86</sup> Ibid., 2003, p. 21, grifo nosso.

<sup>87</sup> Importante destacar, pois em uma obra Darcy Ribeiro comenta como são tratadas as constituições brasileiras ao longo dos anos, ou melhor, o desrespeito com que são tratadas se compararmos com os países mais desenvolvidos. RIBEIRO, Darcy. *Os brasileiros: Teoria do Brasil*. 4. ed. V.1. Petrópolis: Vozes, 1978, p. 120.

## 2.5 MOVIMENTOS CONSTITUCIONALISTAS

O exame de qualquer texto constitucional nos revela, no mínimo, a “cara” de determinada sociedade em determinado tempo em termos de filosofia, política, direito, moral, costumes, religião; enfim, vários ramos do pensamento e da abstração.

As constituições, como sabemos, nasceram praticamente junto com a criação dos Estados Modernos no mundo ocidental. Mais notadamente em fins do século XVIII e início do XIX, as constituições vieram no nítido intuito de fundar, legitimar, organizar, regular, os respectivos pactos sociais que formavam-se principalmente na Europa e nas Américas. Anteriormente a isso, temos um episódio muito importante que deve ser lembrado neste ponto: a Magna Carta inglesa do século XIII. Muito embora este documento não possua os moldes das constituições de que tratamos, sua relevância para os estudos histórico-constitucionais é inegável. Nessa senda é a abordagem de Francisco Iglesias:

A constitucionalização dos Estados é uma das heranças da Revolução Francesa. Ainda na Idade Média há a Magna Carta, em 1215, em um pacto entre o Rei João Sem Terra e seus 25 barões. Em pleno feudalismo, eles impõem um documento ao rei, em uma das principais sustentações de direitos. Como fixa princípios gerais, pode subsistir, como subsiste até hoje, como a Constituição dos britânicos. Consagra-se a legitimidade de resistência ao arbítrio<sup>88</sup>.

Considerando-se ou não a Magna Carta inglesa do século XIII como o início do constitucionalismo, o fato é que esses movimentos que culminaram na elaboração de Cartas ocidentais afora durante o início da era denominada moderna (movimento constitucionalista), vieram todos com a mesma essência daquela: limitar o poder monárquico. Claro que, devido, sobretudo, a distância temporal entre este documento (Magna Carta) e as Cartas que marcaram o início da era moderna, há diferenças sobressalentes. Sem adentrar neste mérito, é imperioso registrar a importância da Magna Carta inglesa para efeitos de direito constitucional e teoria política, logo, de história.

Outros autores reforçam essa idéia das origens do constitucionalismo pátrio. Afonso Arinos também faz questão de ressaltar a influência estrangeira no pensamento político brasileiro da época, indo, com isso, buscar influências além da Declaração dos Direitos citada

---

<sup>88</sup> IGLESIAS, op. cit., 1993, p. 134.

por Jose Afonso da Silva. Assim, para Afonso Arinos: “As origens do nosso constitucionalismo estão intimamente vinculadas aos movimentos análogos processados na península ibérica e a sua evolução, até hoje, se assemelha muito à que se verificou nos países latinos, principalmente Espanha e França”<sup>89</sup>.

Quanto ao constitucionalismo brasileiro, dentro da proposta aqui argüida, pode-se buscar na historiografia jurídica elementos norteadores para um estudo coerente deste sentimento/movimento em que nossa primeira Carta foi gestada. O constitucionalista José Afonso da Silva explica assim a teoria política em moda na época:

O constitucionalismo era o principio fundamental dessa teoria, e realizar-se-ia por uma constituição escrita em que se consubstanciasse o liberalismo, assegurado por uma declaração constitucional dos direitos do homem e um mecanismo de divisão de poderes, de acordo com o postulado do art. 16 da Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão de 1789, segundo o qual não tem constituição a sociedade onde não é assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes<sup>90</sup>.

O autor continua sua explanação a respeito do pensamento político-jurídico brasileiro da época, lembrando que a tarefa era hercúlea para aqueles atores:

Os estadistas do Império e construtores da nacionalidade tinham pela frente uma tarefa ingente e difícil: conseguirem construir a unidade do poder segundo esses princípios que não toleravam o absolutismo. E conseguiram-no dentro dos limites permitidos pela realidade vigente, montando, através da Constituição de 1824, um mecanismo centralizador capaz de propiciar a obtenção dos objetivos pretendidos, como provou a historia do Império<sup>91</sup>.

De fato, essa Constituição tratou de estruturar todo ordenamento jurídico brasileiro, além de legitimar o poder constituído, sendo, como já afirmado, considerada a fundação legal do Brasil. Neste sentido é a abordagem de Lamounier<sup>92</sup>: “Com efeito, nos primeiros tempos do Império os líderes políticos se viam a braços com a tarefa de reinstaurar uma ordem política – nada mais, nada menos que a efetiva fundação, no Brasil, do Estado nacional”.

<sup>89</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Historia e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974, p. 23-24.

<sup>90</sup> SILVA, op. cit., 1994, p. 68.

<sup>91</sup> Ibid., 1994, p. 69.

<sup>92</sup> LAMOUNIER, op. cit., 2005, p. 27.

Conforme restará evidenciado no próximo capítulo, essa colocação de Lamounier encaixa-se perfeitamente com a análise das leis que começariam a emergir do Poder Legislativo, principalmente no tocante às questões da estrutura administrativo do estado (direito público), cujo passaria a ser informado por princípios constitucionais, bem como, teria a companhia de instituições formalmente instituídas.

### **3 LEGISLAÇÃO DE 1826 A 1834 E A PRIMEIRA REFORMA CONSTITUCIONAL DO BRASIL**

#### **3.1 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE 1826 A 1834**

O presente capítulo examina as leis emanadas do Poder Legislativo no período de 1826 a 1834. Este trabalho é feito em dois momentos: analisando a Lei Preparatória e o Ato Adicional; e analisando as demais leis do período. Para o estudo destas últimas, traçam-se dois quadros que consideram importantes variantes. Já, para o estudo das primeiras (anexas em suas íntegras na parte final deste trabalho) buscou-se uma verificação mais pontual, onde foram aprofundadas as análises em seus artigos e ensinamentos, eis que foram eles que efetivaram a primeira reforma constitucional brasileira.

A legislação ora comentada pode ser tratada como o início efetivo do processo legiferante brasileiro. Diz-se início do processo legiferante e não da legislação em si, pelo fato de que, àquele tempo, já existirem os dispositivos das Ordenações do Reino. Ocorre que, essa legislação, vista sob o prisma atual, não pode ser considerada brasileira, eis que oriunda do além-mar. As Ordenações sequer obedeciam a um critério de adequação, ou a um sistema hierarquizado de leis e normas. Não cabendo aqui espaço para discussões em torno das Ordenações, frisa-se, contudo, sua anterioridade de vigência em relação à legislação que viria após a outorga da Carta de 1824.

Dessa forma, as leis que começaram a emergir do corpo legislativo brasileiro podem ser objeto de inúmeras críticas, mas o fato de terem iniciado o processo legislativo brasileiro é inegável. Algumas destas críticas foram discutidas ao longo deste trabalho e, independentemente de quaisquer abordagens, o elemento político-jurídico fundamental está inserido no contexto desta “nova” legislação: a Constituição. Não somente ela, mas o próprio corpo legislativo (bicameral, eletivo, com funções constitucionalmente previstas, representativo) estava presente. Em que pese as abordagens reducionistas a respeito do Poder Legislativo da época, as leis que saíram deste órgão regulamentaram uma série de

temas vitais para a nação, ainda que muitas vezes tenham se tornado letra morta devido aos fatos já mencionados.

Compondo a legislação estudada um amplo espectro de assuntos, elaboram-se dois gráficos dos quais se podem inferir importantes acontecimentos ocorridos dentro do âmbito político-jurídico do Brasil daquele período. Retomando o que foi dito na introdução, dentro desta verificação pode-se notar como o binômio “centralização versus descentralização” pulverizava a política brasileira. Tendo como base os dados de ambos os gráficos, passa-se então a comentar as leis complementares à Constituição, demonstrando, ano a ano, quais foram e quais assuntos específicos vieram a regulamentar. Não se trata de uma análise cronológica propriamente dita, contudo, entende-se ser necessária a colocação do ano no qual foram legisladas para dar uma visibilidade maior ao leitor, facilitando, assim, a compreensão da evolução legislativa. Antes de entrar na análise dos quadros propostos, é importante que se observem as variantes levadas em consideração para suas respectivas formações/formulações.

Para proceder na análise das 644 leis alguns critérios foram obedecidos, no intuito de sistematizar o estudo. Essas leis, em possuindo uma série de temas, foram classificadas de maneira a serem enquadradas conforme seus principais objetivos, visto que, muitas vezes, o seu conteúdo específico é de difícil visualização. Opta-se, assim, por uma classificação que abarque os principais pontos nelas contidos. Sempre que surgiu alguma dúvida em torno da classificação nos moldes aqui propostos, optou-se pelo conteúdo normativo disposto no cabeço da lei, ou seja, na sua ementa.

O quadro 1 comporta um exame dos assuntos ou temas de que essas leis tratavam. Poder-se-ia dizer que seria a natureza jurídica dessas leis que ora se comentam, entretanto, esse conceito pode levar a discrepâncias classificatórias que não nos importam no momento. Assim sendo, o quadro 1 mostra uma divisão temática de toda a legislação em tela, a qual obedeceu aos seguintes critérios: sistema financeiro, direito tributário, militar, administração e estrutura, clero, nomeações e honorarias, direito civil, direito penal, direito eleitoral, saúde e educação. Todas estas variantes, por sua vez, também obedeceram a critérios para que se enquadrassem numa ou noutra. Deste modo, consideram-se os critérios que seguem para efetivar esse enquadramento.

As leis classificadas como sendo pertencentes ao “sistema financeiro” compreendem: títulos públicos, emissão de moedas e apólices, amortizações, Banco do Brasil, talões, caixa de amortização, tesouro nacional, balanço e contabilidades municipais, compensação de despesas, circulação e substituição de notas, empréstimos públicos, arrematação de rendas públicas.

As leis classificadas como sendo de “direito tributário” compreendem: taxas, impostos, emolumentos, alfândegas, isenções, extinção de mesas de inspeção, entrada de receitas no tesouro, assuntos exclusivamente fazendários.

As leis classificadas como sendo de “ensino público” compreendem: criação de escolas, organogramas curriculares das matérias, remuneração de professores, criação de cadeiras, admissões em cursos, assuntos bibliotecários, fórmulas de exames, deserções de entidades de ensino.

As leis classificadas como “nomeações e honrarias” compreendem: títulos de honrarias, declarações de cidadania, gratificações, cartas de serventia vitalícias.

As leis classificadas como “militares” compreendem: nomeações exclusivamente militares, dispensas, extinção de guardas militares, vencimentos da marinha, soldos em geral, deserções, forças navais, despesas e orçamentos expressamente do exército e/ou da marinha, autorizações para recrutamento, orçamento para forças de terra, gratificações militares, extinção de comissariados militares, armamento e desarmamento de embarcações de guerra, formação de guardas municipais.

As leis classificadas como “administração e estrutura” compreendem: criação de órgãos, limites territoriais municipais, formação de conselhos provinciais, extinção de cargos, construções em geral, criação e transferência de vilas e freguesias, iluminação pública, criação e regulamentação de portos, funções de juizes de paz, funções do oficial de justiça, datas festivas e comemorativas, restaurações de prédios, desapropriações, adjudicações de prédios, sobre atribuições do Poder Moderador, sistemas de medidas, naturalizações em geral, pensões em geral, leis de cunho administrativo, crimes cometidos por agentes públicos no exercício da função, vencimentos de diplomatas e cônsules, autorizações para navegação, desmembramentos territoriais, correios, terras devolutas, direito registral e notarial, revogação de alvarás, pesca, formalidades imperiais, vencimentos do funcionalismo público (exceto médicos, professores e militares), vendas em hasta pública, estabelecimento de povoações, convalidações e anulações de atos administrativos, criação de tabeliões, despesas do tesouro da Corte e das Províncias, direito ambiental.

As leis classificadas como sendo de “saúde pública” compreendem: orçamentos expressos para a área da saúde, instalações e criações de hospitais, vacinações, providências para socorrer a fome.

As leis classificadas como do “clero” compreendem: autorizações aos párocos, elevação ou supressão de paróquias, nomeações de bispos, leis versando sobre julgamentos de causas eclesiásticas.

As leis classificadas como de “direito civil” compreendem: leis sobre execução, leis processuais cíveis, leis relativas aos contratos, permissões para exploração de atividades de caráter privado, leis de imprensa, direito hereditário, direito das obrigações, direito comercial.

As leis classificadas como de “direito penal” compreendem: leis penais em geral, leis processuais penais, os próprios Código Criminal e Código de Processo Criminal, leis que prescreviam penas para delitos específicos.

As leis classificadas como de “direito eleitoral” compreendem todas as leis que tratam de eleições em geral, requerendo, contudo, que a própria lei indique seu cunho eleitoral.

O “X” indica a ausência de leis dos respectivos vetores analisados (conforme a abordagem proposta ressalte-se).

|                                  | 1826 | 1827 | 1828 | 1829 | 1830 | 1831 | 1832 | 1833 | 1834 | TOTAL |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Sistema financeiro</b>        | X    | 6    | 8    | 2    | 3    | 7    | 2    | 4    | 1    | 33    |
| <b>Direito tributário</b>        | X    | 9    | 8    | 1    | 6    | 5    | 5    | 2    | X    | 36    |
| <b>Militar</b>                   | 1    | 8    | 2    | 2    | 4    | 15   | 8    | 6    | 8    | 54    |
| <b>Administração e estrutura</b> | 10   | 18   | 17   | 7    | 38   | 92   | 68   | 37   | 18   | 305   |
| <b>Clero</b>                     | X    | 4    | 1    | 2    | 8    | 2    | 4    | 2    | X    | 23    |
| <b>Nomeações e honorarias</b>    | X    | X    | 2    | 3    | X    | 7    | 2    | 2    | 3    | 19    |
| <b>Direito civil</b>             | 1    | 3    | 1    | 2    | 11   | 5    | 1    | 5    | 1    | 30    |
| <b>Direito penal</b>             | X    | 2    | 4    | 2    | 2    | 4    | 1    | 1    | X    | 16    |
| <b>Direito eleitoral</b>         | X    | 1    | 3    | 2    | 3    | 3    | 4    | X    | X    | 16    |
| <b>Saúde pública</b>             | 2    | X    | 3    | 1    | X    | 3    | 3    | X    | 2    | 14    |
| <b>Ensino público</b>            | X    | 7    | 1    | X    | 4    | 35   | 28   | 14   | 9    | 98    |
| <b>TOTAL</b>                     | 14   | 58   | 50   | 24   | 79   | 178  | 126  | 73   | 42   | 644   |

Quadro 1 - Atos do Poder Legislativo entre 1826 e 1834.

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008.

Alguns pontos merecem comentários, além daquilo que já se apontou ao longo do trabalho. É gritante a quantidade de leis que se emolduraram no quesito “Administração e estrutura”. Isso porque, mesmo que se tenham ampliado (talvez demasiadamente) os critérios classificatórios para este quesito, parece claro que essa considerável quantidade condiz com a tese/ideia de uma nação em formação, seja administrativamente seja estruturalmente. Muitas dessas leis poderiam se encaixar, por exemplo, no critério das “Nomeações e honorarias”, contudo, se preferiu embutir nestes últimos apenas as condições anteriormente referidas. Dessa forma, naturalizações e pensões em geral, por exemplo, foram classificadas como de

“Administração e estrutura”, o que poderia causar certa controvérsia em torno dos critérios adotados. Frisa-se que, quando os critérios adotados são de ordem subjetiva (como sempre o são), a escolha feita não pode ser taxada de descabida, eis que todos os tipos contidos no vetor “Administração e estrutura” apresentam conexão com os temas da organização estatal, próprios do direito administrativo.

Independentemente desses problemas classificatórios, as leis que se destinaram a organizar e a dar forma à administração e a estrutura do Estado brasileiro, somam o maior contingente dentro dos parâmetros fixados. Como dito, não poderia ser diferente eis que a própria engrenagem estatal começava a ganhar contornos mais nítidos. De todo modo, como quer que se classifique essas leis, a finalidade normativa a que se destinavam continha no seu âmago o elemento do direito administrativo e, por conseguinte, do direito público.

Outro ponto de destaque dentro deste quesito (embora não discriminado) é a também considerável soma de leis que “mandavam” construir estruturas físicas em determinados pontos do país, tais como, pontes, postes de iluminação, chafarizes, ruas, prédios, etc. Isso também corrobora o raciocínio anterior, uma nação que literalmente construía-se. Mesmo que muita coisa tivesse sido herdada do período colonial, construções das mais variadas formas e objetivos eram objeto para a legislação. As demarcações limítrofes, que, aliás, não foram poucas, também podem ser vistas neste mesmo sentido.

Fato que restou evidenciado foi a maior quantidade de leis tributárias em relação às leis civis. Isso comprova a maior preocupação por parte dos legisladores da época em criar deveres para com o Estado do que criar direitos individuais para os cidadãos. Essa constatação vem ao encontro de outra já discutida: a não efetivação do Código Civil ao longo do período imperial. Foram 36 leis de cunho tributário, ao passo que se tem 29 de cunho cível. Mas a legislação tributária (que inclusive contribuiu para a eclosão de algumas revoltas) era extremamente necessária visto o caráter fazendário que cumpria, atuando como reguladora da fonte de arrecadação para o erário.

Juntamente com a legislação tributária tem-se o sistema financeiro. Separadas por serem ramos distintos, embora com uma forte proximidade. Trinta e três leis destinaram-se para o sistema financeiro brasileiro, dentre as quais várias atuaram como reguladoras de papéis públicos, gerando talvez, certo intervencionismo estatal na economia. Difícil fazer essa constatação, pois além de ser complicado achar um parâmetro comparativo, muitas delas podem ter tido sua eficácia prejudicada. Entretanto, evidencia-se a tentativa, por parte do governo, de construir um sistema financeiro fortalecido em torno dos seus objetivos.

Para o ensino público tem-se também um quadro ilustrativo. Observa-se o salto quantitativo que o mesmo apresenta após 1831. Esse salto fez com que este quesito (leis destinadas a regular sobre o ensino) ficasse em segundo lugar em número de leis, com 98 conforme proposta feita. O porquê desse aumento significativo não tenta-se responder. De todo modo, ao mesclarem-se os elementos comparativos dos quadros 1 e 2, chega-se a conclusão de que foram essas leis em larga escala “regionalizadas”. Exemplificando melhor, muitos cursos criados (e disposições afins) por essas leis foram, na maioria das vezes, destinados a determinadas províncias. Isso poderia indicar certa disparidade no sistema de ensino brasileiro de então. Sem mais dados e/ou base de informações para seguir adiante nesse raciocínio, fato é que o aumento substancial dessas leis no período inicial da Regência é visível e notório.

Maior contingente de leis poderia ter sido alocado no item relativo às leis militares, pois questões orçamentárias e da marinha, sempre que genéricas, foram inseridas no item da administração e estrutura. Isso talvez prejudique um pouco o exame em relação a este quesito em especial. Mesmo assim, ocupou o terceiro lugar na classificação, fato que merece uma inferência: a relevância que a questão militar teve nesses anos. A guerra na Cisplatina e o início de algumas revoltas regionais que perpassaram o período estudado, certamente fizeram o diferencial neste sentido. Interessante seria um estudo mais aprofundado das leis orçamentárias anuais (principalmente de 1827 e 1828), pois os valores destinados à questão “do prata” chamam a atenção daquele se propõe a observar esses pontos específicos das leis orçamentárias.

Para finalizar o exame do quadro 1, é imperioso salientar, que não se pode confundir quantidade de leis com densidade normativa. Isso porque, em relação ao direito penal, por exemplo, tem-se apenas 16 leis, porém, duas delas são o Código Criminal e o Código de Processo Criminal, os quais possuem juntos mais de 700 artigos e uma infinidade de parágrafos e incisos. Em outras palavras, a densidade normativa deste ramo do direito (penal) foi mais intensa em relação ao direito civil e ao direito tributário, mesmo que apenas 16 leis tenham tido o cunho criminal propriamente dito.

No segundo quadro as variáveis mudam de foco. Consideram-se cinco vetores: leis complementares, referências constitucionais, revogações expressas, leis destinadas às Províncias, e as possíveis inconstitucionalidades existentes. É no exame deste quadro que se comentarão as leis que se pode tomar como leis complementares à Constituição, como dito outrora. Quanto às referências constitucionais, é necessário frisar que elas não se confundem com as leis complementares pelo fato de fazerem apenas referência à Constituição, ou seja,

podem ser ou não leis complementares, pois para o serem, conforme proposta, deve a lei legislar a respeito de algo que a Carta assim exija. As inconstitucionalidades vislumbradas são objetos de comentários a respeito, relembrando, logicamente, os limites metodológicos que esse exercício exige.

O critério das ementas, feito no quadro 1 também, é utilizado no quesito das leis classificadas como “regionalizadas”, ou melhor, leis que foram direcionadas para determinadas províncias. Não obstante, todas as leis classificadas como “regionalizadas” contêm o destinatário na sua ementa, de forma a requerer o nome da província a que se destinava.

|   | 1826 | 1827 | 1828 | 1829 | 1830 | 1831 | 1832 | 1833 | 1834 | TOTAL |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Leis complementares</b>              | 1    | X    | X    | X    | 2    | 1    | 2    | X    | 1    | 7     |
| <b>Referências constitucionais</b>      | 3    | 5    | 1    | X    | 2    | 3    | 2    | X    | 1    | 17    |
| <b>Revogações expressas</b>             | 2    | 17   | 19   | 5    | 34   | 36   | 34   | 43   | 21   | 211   |
| <b>Regionalizadas</b>                   | X    | 14   | 10   | 10   | 28   | 73   | 88   | 34   | 16   | 273   |
| <b>Possíveis inconstitucionalidades</b> | 1    | 1    | 1    | X    | 1    | X    | X    | X    | X    | 4     |

Quadro 2 – Quesitos analisados em relação aos atos do Poder Legislativo entre 1826 e 1834.  
Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2008.

Antes de adentrar na análise cronológica das leis complementares, cabe salientar algumas conclusões prévias a respeito do quadro 2, a exemplo das feitas sobre o quadro 1. Com efeito, nota-se que houve um cuidado especial por parte dos legisladores deste período, em regulamentar as partes do texto constitucional que requeriam leis posteriores. É correto afirmar isso porque foram apenas 7 leis complementares destinadas a tal mister. Verdade que não se usaram parâmetros comparativos para fazer tal inferência, contudo, tendo em vista a quantidade de artigos constitucionais que legavam poderes para legislações póstumas, pode-se dizer que durante o período em tela poucas (porém importantes) dessas lacunas foram preenchidas. Exemplo disso é a parte da Carta que dispôs sobre o Poder Judiciário. Como já enfatizado essa parte era cheia de lacunas, as quais, nos anos em exame, foram preenchidas de maneira relativa, como por exemplo, pelo Código Criminal e pelo Código de Processo Criminal. Vejam-se os demais quesitos.

As referências constitucionais foram analisadas no intuito de revelar como os legisladores da época “encaravam” a Carta, pois antes de ler as leis do corpo legislativo entre 1826 e 1834, acreditava-se ter uma maior quantidade de leis que se referissem a ela (a Carta). O que restou evidenciado foi que apenas aos assuntos mais delicados as referências constitucionais apareceram. Assim, entre outros pontos, a sucessão do poder, o direito penal e a questão da imprensa, foram os principais temas em que suas respectivas legislações “lembraram-se” de citar (expressamente, é bom que se diga) artigos constitucionais.

As revogações expressas, por sua vez, podem fornecer uma idéia de como os legisladores haviam de tratar a legislação até então existente, uma vez que de um universo de 644 leis apenas um terço prescreveu revogação. Isso indica que em certos assuntos era mais incisiva a tentativa de revogar o que estava vigendo, ao passo que para os demais, a simples elaboração do conteúdo daquilo que se queria legislar era por si só suficiente. Esse fato também ajuda a defender a tese de que estava em formação a legislação brasileira, pois uma lei ao não expressar a revogação da legislação anterior ao final de seu texto, tacitamente admite que suas disposições são “novas” por assim dizer. Dito de outra maneira, não precisariam elas (leis que não trazem revogação) lembrar que estão revogando alguma disposição que já existisse, mas sim, simplesmente regular um ato/fato jurídico.

No quesito das leis que se classificam como sendo regionalizadas, tem-se talvez a mais cabal das provas da descentralização político-administrativa que se operava no seio do governo nos primeiros anos do período regencial. Pela análise dos números contidos no quadro 2 já se pode ter uma noção prévia dessa “regionalização normativa”. Importa afirmar que foram apenas contadas as leis que expressamente previam para qual das províncias iriam se destinar. Casos se usassem outros critérios que não esse, muito maior seria o número de leis inseridas neste quesito. A descentralização de que se fala restará mais explícita na última parte deste trabalho, quando o Ato Adicional será dissecado.

As possíveis inconstitucionalidades serão analisadas, ano a ano, juntamente com as leis complementares. Importa ressaltar que esse item possui um teor mais de curiosidade do que de informação, devido à pluralidade de interpretações que surgem durante esse processo de verificação da constitucionalidade de leis e atos normativos. Quiçá, sem prejuízo desta abordagem, muitas outras inconstitucionalidades poderiam aparecer em abordagens diversas (principalmente se fossem analisadas com mais cuidado algumas leis de cunho processual). Contudo, a idéia foi demonstrar um dos vieses que deixavam mais explícitos a incompatibilidade entre o texto constitucional e o mundo real, ainda que, tanto a Carta quanto às leis posteriores, não abarquem a totalidade da realidade político-jurídica daquele período.

Veja-se agora, de forma cronológica, os principais pontos a que se propõe a examinar do quadro 2.

### **Do ano de 1826**

O primeiro ano do legislativo brasileiro teve 14 leis. Sendo apenas uma propriamente complementar, que trata dos casos de desapropriação. Ora, o direito de propriedade (como não podia ser de outra forma) já estava esculpido na Carta no inciso XXII do último artigo constitucional, mais precisamente no artigo 179 que dispõe a respeito dos direitos civis e políticos. O próprio inciso requeria regulamentação, e ela veio com esta lei que dispôs sobre os casos de exceção ao direito de propriedade, ou em outras palavras, os casos em que era possível fazer a desapropriação de áreas particulares. As principais exceções foram: defesa do estado, segurança pública, socorro público, salubridade pública, além de outros que podiam ser argüidos pelo legislativo. A verificação destes casos passaria por uma série de autoridades. A indenização era obrigatória e seu cálculo deveria ser feito por árbitros eleitos pelo representante da fazenda e pelo próprio proprietário.

Há uma outra lei interessante neste ano que, apesar de não fazer regulamentações expressas, acaba por funcionar como se o fosse. Isso sem comentar que se teriam todos os motivos para considerá-la inconstitucional, embora o texto não se refira diretamente sobre a pena capital. Trata-se de uma lei que exige a presença do imperador nos casos de pena capital, o que já estava escrito na Carta. A inovação trazida por ela é quanto aos recursos cabíveis da decisão que decreta a pena. Contudo, como a intervenção final deveria ser do Imperador, segundo a legislação, era ele em última instância quem detinha a competência para julgar o imbróglio. Duas coisas: (1) fica nítida a má impressão que essa situação gerou perante os legisladores; (2) que, considerando o disposto no *caput* do artigo 179, a pena capital era inconstitucional.

Mas o artigo 179 da Carta é detalhado por 35 incisos, sendo que um deles também poder ser interpretado de maneira tal que, torna inconstitucional a pena de morte. O inciso XIX é expresso ao abolir penas cruéis como açoites, tortura, ferro quente. Importa salientar que a pena capital é uma pena extremamente cruel. Seria mais ou menos como naquela anedota que diz que ao proibir-se a entrada de cães e gatos em determinado ambiente, admitir-se-ia então a entrada de ursos e elefantes, visto não figurarem no rol taxativo de proibição. Mas evidente é que a realidade do cotidiano dos mais variados locais brasileiros não dava espaço para discussões como essa, sendo que muitas destas práticas eram executadas à revelia

da lei, não por temor à aplicação da lei, mas por chagas sociais arraigadas na cultura da sociedade do século XIX.

### **Do ano de 1827**

O ano de 1827 não traz nenhuma lei complementar. Das 58 leis deste ano, apenas 5 fazem referência à Constituição. Embora essas 5 leis façam regulamentações, nenhuma delas disciplina matéria que requer lei complementar. Um fator que merece destaque é o fato de ter esse ano legislativo começado a “regionalizar” algumas leis. Dessa maneira, como se pode observar no quadro 2, dessas 58 leis, 14 foram direcionadas especificamente para algumas províncias do império.

Uma inconstitucionalidade poderia ser argüida em relação a uma lei que trata do recurso cabível em caso de pena de morte. Já se comentou a respeito desta inconstitucionalidade e de seus limites, de forma que parece uma tautologia essa lei, pois a lei de 1826 tida aqui por inconstitucional, já prescrevia a necessidade da presença do imperador em tais casos.

### **Do ano de 1828**

Mesmo que não se enquadre nas qualificações propostas neste trabalho, é imperativo salientar que data deste ano a lei que criou o Superior Tribunal de Justiça, a atual segunda maior instância judiciária do país. A lei é composta por 47 artigos, sendo que o mais importa são as atribuições que lhe foram previstas. Com efeito, esse tribunal tinha, segundo a redação desta lei, atribuições de verificação nos quesitos processuais das contendas, como por exemplo, conflitos de jurisdição, receber os erros de ofício de diplomatas e governadores de províncias. Afora isso, a lei previa uma série de procedimentos internos destes autos que seriam de sua competência, como por exemplo, a distribuição destes autos.

Mais uma vez, na questão das possíveis inconstitucionalidades, encontra-se outra lei prescrevendo sobre a questão recursal nos casos de pena de morte, evidenciando, mais uma vez, o imbróglio que se fazia presente na cabeça dos legisladores da época quando o assunto era esse. Desta feita, a exigência que a lei trazia era a obrigatoriedade do chamado recurso ex-offício, ou seja, o próprio juiz que declarara a pena deveria remeter os autos para uma instância superior.

Apenas uma lei pode-se tratar como complementar. Demonstra a descentralização de que se comenta ao longo do trabalho. É a lei que dispõe a respeito das eleições para as câmaras municipais e suas respectivas atribuições. O curioso nesta lei é que ela regula os

artigos 168 e 169 da Constituição Imperial, mas de maneira indireta, ou seja, apenas refere-se ao artigo 168, sem, contudo, legislar a matéria que o próprio artigo constitucional requeria: o número de vereadores. São noventa artigos regulando muitas coisas relativas a administração e estrutura das províncias, mas, acima de tudo, sobre as eleições municipais. Tanto que, é enquadrada nas “leis de direito eleitoral” (no quadro 1) exatamente pelo seu contexto e pelo conteúdo principal expresso na ementa dela, seguindo os critérios adotados para os efeitos desta classificação.

### **Do ano de 1829**

Este ano apresenta a segunda menor atividade legislativa entre os anos analisados, superando apenas o ano inicial de 1826. Interessante notar, contudo, a enorme densidade (em percentuais) de leis destinadas às províncias. São apenas 24 leis, sendo que 10 destinavam-se para as províncias do Império. Nenhuma inconstitucionalidade pode ser argüida em relação a este ano.

### **Do ano de 1830**

Esse ano legislativo contou com 79 leis, sendo que apenas duas fizeram referência constitucional, às quais se pode dar o caráter de lei complementar. Uma delas é a lei complementar que veio a regular a lei de imprensa. O texto constitucional exigia em seu artigo 179 inciso IV que, aqueles que publicassem suas opiniões responderiam pelos eventuais abusos contidos na comunicação. Legou para lei complementar estabelecer os casos de abusos. Foi o que esta lei fez. Como não poderia ser de outra forma, esta lei prescrevia que estariam sujeitos a responsabilidades penais severas aqueles que veiculassem abusos em relação a: destruir o sistema monárquico, provocar ou excitar rebeliões, tentar destituir as leis e as autoridades constituídas, propagar blasfêmias e injúrias à fé católica, injúrias à Assembléia Geral e injúrias a particulares.

Este último item contém uma importante inovação em termos legislativos. Ainda que de forma modesta, visto a importância deste instituto jurídico, trata-se de uma evolução em termos jurídicos a inserção deste dispositivo, visto a relevância que a imprensa tinha (e tem) nos meios políticos e na formação de opinião. Outra importante novidade foi a extensão da responsabilidade (que no caso era puramente penal) para o impressor, questão também amplamente debatida, atualmente dentro da responsabilidade civil. Essa lei estabelecia um rito próprio, coisa pouco comum para as leis daquela época.

Quanto às inconstitucionalidades possíveis, tem-se uma lei que, a exemplo dos demais casos já comentados, seria uma afronta ao texto constitucional. Trata-se de uma lei relativa aos escravos da Bahia e aos procedimentos que deveriam ser tomados em caso de captura destes escravos quando os mesmos fossem encontrados sem a devida habilitação necessária para seu deslocamento. Prevendo castigos físicos em tais casos, para todos os escravos que se achessem nesta condição, afrontando, assim, o disposto no inciso XIX do artigo 179 da Carta.

Data de dezembro deste ano a lei complementar que se auto-intitulou Código Criminal. São 355 artigos prevendo uma série de crimes e disposições a respeito. Suas disposições formaram a base para que, dois anos mais tarde, fosse levado a cabo o Código de Processo Criminal do Império. Como se pode notar pelo texto de ambas, ao segundo pode-se chamar de Código de Processo Criminal, eis que suas disposições são de caráter eminentemente processual criminal, normas de procedimento para crimes desta ordem.

Como comentado anteriormente, um estudo mais aprofundado destes Códigos seria um caso para estudos puramente de direito penal, aponta-se, portanto, aleatoriamente, algumas penas previstas por ele que poderiam ensejar inconstitucionalidades.

Seguindo a linha das anteriores, e mesmo referendando-as, temos uma série de penas que poderiam ser consideradas inconstitucionais, tais como: prisão perpétua, pena de morte, castigos. Vale lembrar que este Código elencou muitos tipos penais tais como: proibição do aborto, casamentos clandestinos, crimes da administração pública (prevaricação, peita, suborno, peculato), crimes contra a Constituição, rebeliões e insurreições, fugas de presídios, crimes particulares, estupro, poligamia, furtos, estelionatos, entre muitos outros.

### **Do ano de 1831**

O ano que marca o início da fase regencial traz uma intensa atividade legiferante, a maior entre estas aqui estudadas. São 178 leis, sendo que três leis fazem referência à Constituição. Porém, apenas uma delas pode-se conceder o caráter de lei complementar, segundo os critérios aqui propostos.

Uma lei em especial torna-se interessante. É lei que trata da sucessão de D. Pedro I, então menor de idade. Nela, impressiona o cuidado da redação de seu texto em termos de adequação para com a Constituição. Com efeito, pode-se observar que suas disposições em nada contrariam o texto da Carta, muito antes pelo contrário, fazem questão de ressaltar que legisla conforme o disposto no artigo 123 da Carta, artigo que vem a regulamentar, fato que lhe dá o caráter de lei complementar conforme nossa classificação. Esta lei também fez questão de ressaltar que, durante a ausência do Imperador a redação das leis deveria continuar

a obedecer algumas formalidades iniciais, conforme prescrevia o artigo 69 da Carta, também referido por ela, no intuito de demonstrar que mesmo ausente a figura do Imperador, continuava-se sendo uma monarquia constitucional.

A lei tange também outro importante ponto referente às atribuições do Imperador, já que, ausente. Dessa forma, a regência teria as atribuições previstas pelo artigo 154, mas as faria em conjunto com os presidentes das províncias. O que a Constituição previa, neste caso, era que o Imperador fizesse isso em conjunto com o Conselho de Estado. Mais um notório golpe no Poder Moderador, pois desde já, começava-se a fechar o cerco ao Conselho de Estado, de forma a escanteá-lo do poder. Ainda, a descentralização também fica evidente, pois, em miúdos, tiravam-se as atribuições que seriam dos ministros do Conselho de Estado, e davam-nas aos presidentes das Províncias.

Esta lei não se resume a isso. Seus 24 artigos fazem igualmente outras disposições de suma importância, como por exemplo, a respeito dos poderes que passaria a ter esta regência. Por óbvio, não poderia ter exatamente os mesmos poderes que o Imperador tinha. Assim, no seu artigo 19, tratou esta lei de impor alguns limites para esse “novo sistema”. O mais importante é a não extensão da atribuição de dissolver a Assembléia Geral, prerrogativa que a Constituição dava em parte ao Imperador (artigo 101 inciso V – segundo este artigo o Imperador poderia dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que exigisse a salvação do Estado).

Outro regramento importante desta lei é no quesito da diplomacia internacional. Ela não estende aos regentes a prerrogativa de ratificar tratados e convenções internacionais, nem declarar guerra, conforme prescreviam alguns incisos do artigo 102 da Carta, sem as devidas formalidades legais. Seu último artigo faz uma colocação importante quando dispõe que esta lei entraria em vigor independentemente da sanção da regência, o que leva a intuir que pretendiam os legisladores de então regulamentar logo sobre a vacância que rondava o seio do governo.

Mais duas leis fazem referência à Constituição. Uma delas estabelece a tutoria de D. Pedro II, estabelecendo, para tanto, algumas regras específicas. Refere-se aos artigos 110 e 114 da Carta. Estas disposições em nada contrariaram o que estava escrito na Carta. A outra apenas referenda que estão em vigor as disposições de determinado decreto de 1827 conforme os artigos 29 e 44 da Constituição. Relembrando o dito no início deste item, em não regulando temas de âmbito constitucional não lhes confere-se o caráter de lei complementar.

### **Do ano de 1832**

O presente ano contou com duas importantíssimas leis complementares. Uma delas é a Lei Preparatória para o Ato Adicional, que será logo adiante esmiuçada. A outra é a lei que criou o Código de Processo Criminal, que já fora objeto de algumas colocações anteriores. Como aquilo que aqui importa é a relação dessas leis com a Constituição, cabe salientar que as disposições que esse Código trouxe, trataram de regulamentar uma série de procedimentos específicos que até então não estavam previstos (inclusive muitas questões recursais, no âmbito dos tribunais). Este Código sistematizou não apenas as modalidades de crimes e delitos que se abatiam sobre a sociedade de então, como também, criou uma série de dispositivos processuais para os mesmos. Sua adequação para com o texto constitucional parece de boa coerência, ainda que tenha criado uma série de trâmites específicos para determinados assuntos, fato que poderia ensejar alguma inconstitucionalidade formal.

### **Dos anos de 1833 e 1834**

Colocam-se juntos os últimos anos em epígrafe neste trabalho pelo fato de ambos não serem contemplados com as variantes a que se propõe a verificar, excluindo-se, obviamente o Ato Adicional. Dessa forma, passa-se a analisar as leis mais importantes em termos de direito constitucional, a Lei Preparatória e o Ato Adicional à Constituição.

## **3.2 LEI PREPARATÓRIA DE 1832: A DELEGAÇÃO DE PODERES REFORMADORES**

A chamada Lei Preparatória de 12 de outubro de 1832 consubstanciou-se no primeiro passo para a realização da reforma constitucional. A ementa desta lei é clara: *ordena que os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura, lhes confirmam nas procações faculdades para reformarem alguns artigos da Constituição*. O intuito é, portanto, muito nítido. Imperioso observar que os artigos a serem reformados foram elencados de maneira taxativa, quais sejam: 49, 72, 73, 74, 76, 77, 80, 83 parágrafo 3º, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 101 parágrafo 4º, 123, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 170 e 171. Como se notará nas páginas que seguem, trazia em seu bojo amplos poderes reformadores não apenas pela quantidade de artigos atingidos, como também pelo conteúdo jurídico-político destes artigos constitucionais. Começa-se a análise separando os assuntos, seguindo a letra da própria Lei Preparatória.

Essa lei, diferentemente da imensa maioria das demais, coloca tudo num único artigo. Ela mesma se autodenomina “artigo único”, antes de começar suas disposições. Separa, contudo, o conteúdo normativo em parágrafos (não numerados), da seguinte forma: aponta um a um os artigos acima referidos. Apenas estão juntos num mesmo parágrafo, os dois pontos que talvez sejam os principais desta lei: a preparação para uma futura conversão dos Conselhos Gerais por Assembléias Legislativas Provinciais, e a supressão do Conselho de Estado. Com efeito, mexia a Lei Preparatória nessas duas estruturas cruciais ligadas diretamente ao poder monárquico (Conselhos Gerais e Conselho de Estado). Por ora é importante observar alguns dos pontos jurídicos envolvidos nesta empreitada de preparação da primeira reforma constitucional brasileira.

O primeiro ponto a ser atingido com mais incisão foi o capítulo V do título 4º da Constituição Imperial, aquele que dispunha “*Dos Conselhos Geraes de Província, e suas atribuições*”. Poucos artigos deste capítulo foram poupados, de maneira a dar poderes para um legislativo futuro alterar a estrutura e o funcionamento desta instituição. No que concerne a atribuições de poder, a presente lei dá poderes para que se reforme o artigo 86 inciso 3º, pelo qual poderiam propor e deliberar matérias que eram de competência privativa da Câmara dos Deputados. O próprio inciso remete o leitor (do texto da Carta) para o artigo 36 que por sua vez, disciplina exatamente isso. Trata-se de outro testemunho da descentralização político-administrativa que se operava na conjuntura estrutural do poder estatal brasileiro daqueles tempos. Essa parte da lei segue fulminando vários artigos do capítulo V do título 4º, principalmente aqueles que prescreviam a interferência do imperador no funcionamento dos Conselhos Gerais. Dessa forma, poderiam ser reformulados os artigos constitucionais que exigiam o envio das resoluções dos Conselhos Gerais para o Poder Executivo.

A própria lei deixa claro este objetivo específico de extinguir os Conselhos Gerais, para dar-lhe outro nome e outra estrutura. Ao final deste parágrafo que atinge o capítulo ora comentado, após numerar vários artigos, é feita a menção de forma expressa: “*para o fim de serem os Conselhos Geraes convertidos em Assembléias Legislativas Provinciais*”. A descentralização é notória ao longo do corpo da Lei Preparatória, sendo que neste específico ponto dos Conselhos Gerais ela passa a dar poderes para mexer na estrutura e funcionamento destes órgãos vitais na relação províncias versus capital.

Logo após disciplinar os poderes acima comentados, a Lei Preparatória também atinge o artigo 123 da Carta, nada menos do que o artigo que regulava a Regência. Esse era o artigo da Carta que dava legitimidade para o período regencial, no qual estava inserido do contexto

ora analisado. Importa ressaltar, pois, que se trata de 1832, logo após o início deste período de exceção.

Segundo o artigo 123 a Regência deveria ser trina, como de fato o era. O que a Lei Preparatória fez foi permitir que se reformasse esse artigo no sentido de tornar uma e não trina a Regência. Mas não foi só. Previa inclusive que deveria ser reformada a parte que regulava a forma de eleição deste regente único. Eis o embrião da regência uma que começou a ser exercida em 1835 e entendeu-se até 1840, momento em que acaba o período regencial. Dois homens tiveram esse encargo: Diogo Antônio Feijó e Araújo Lima<sup>93</sup>.

Mudança prevista também ocorreu em relação aos poderes que o Imperador tinha em aprovar e em suspender as resoluções dos Conselhos Provinciais, já que a Lei Preparatória previa a substituição destes. Era lógico que o procedimento todo também mudasse indo além de simples trocas de nomenclaturas e funções. Assim, foi atingido o artigo 101 inciso IV do capítulo I do Título 5º, em mais uma nítida tolhida no poder monárquico.

O penúltimo parágrafo normativo (pois os dois últimos são meras formalidades) da Lei Preparatória é, talvez, o mais emblemático e representativo deste tolhimento dos poderes monárquicos. O parágrafo simplesmente fulmina todas as disposições referentes ao Conselho de Estado, tornando-as suscetíveis de serem banidas do texto constitucional, como de fato o foram pelo Ato Adicional dois anos depois. São 8 artigos diretamente atingidos (137 a 144), ou seja, toda parte que normatizava o Conselho de Estado. Na lei reformatória havia essa expressa intenção, tendo sido utilizado inclusive o termo “supressão”. No bom português, extinção.

Outro importante tema que a Lei Preparatória atinge diz respeito a algumas disposições fazendárias, que se encontram mais precisamente nos artigos 170 e 171 da Carta. O curioso é que o artigo 170 requeria lei complementar, sendo que suas disposições eram de suma importância: receitas e despesas da Fazenda Nacional. Referido artigo somente dispunha que receitas e despesas da Fazenda Nacional eram encarregadas a um tribunal, nomeando-o desde já de *Thesouro Nacional*. Diz-se “somente”, pois o artigo é extremamente vago e de leitura confusa (necessitando de lei complementar).

Pela leitura do artigo 170 pode-se notar, além de sua falta de clareza, que a lei complementar que viesse a regular tal conteúdo deveria dispor sobre a administração, arrecadação e contabilidade destas receitas e despesas. Ora, a lacuna aqui parece enorme devido relevância desses temas. Exigia, também, recíproca correspondência entre tesourarias

---

<sup>93</sup> Sobre datas e cargos políticos brasileiros ver a obra: MELLO, Agenor Bandeira de. (Org.) *Brasil 150 anos de Independência: resumo histórico e documentário da atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Divulbrás, [s. d], p. 45.

e autoridades provinciais, coisa que, também estava delegada a lei complementar. De todo modo, mexer-se-iam em temas essenciais no que se refere a administração e estrutura burocrática do aparato estatal.

O último artigo a ser “contemplado” pela Lei Preparatória é o artigo 171. Nele, o que importa é a remessa de leitura que o mesmo faz. Ao dispor sobre contribuições diretas e amortizações da dívida pública, estabelece que elas devam ser feitas anualmente e estabelecidas pelo Poder Legislativo. A remessa de leitura remete o leitor (da Carta) para o inciso III do artigo 83, que, por sua vez, estabelecia restrições aos Conselhos Gerais de Províncias no que tange a proposição e deliberação de assuntos de competência privativa da Câmara dos Deputados (artigo 36). Para além dessa confusão de artigos, pode-se inferir que o intuito era dar maiores poderes aos governos provinciais, como era de fato todo o pano de fundo desta lei que preparou o terreno (em termos de revestimento legal) para que dois anos depois a reforma constitucional fosse feita.

### 3.3 ATO ADICIONAL DE 1834: PRIMEIRA REFORMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

A lei datada de 12 de agosto de 1834, mais conhecida como Ato Adicional à Constituição imperial, tratou de efetivar a primeira reforma constitucional brasileira, de maneira a alterar substancialmente alguns importantes dispositivos constitucionais referentes à organização político-administrativa do Império. No intuito de ir além dos já conhecidos resultados práticos desta lei (extinção do Conselho de Estado, descentralização administrativa, mudanças no sistema regencial), passa-se a proceder, na análise pontual dos artigos constitucionais, que a mesma veio a modificar, de maneira a demonstrar não apenas o que foi alterado, mas como foi alterado. Salienta-se que foi utilizado o texto original e integral desta lei para fazer as ilações que seguem.

A própria ementa do Ato Adicional já se refere à Lei Preparatória, lembrando que se revestia de legalidade para fazer o que estava fazendo. Logo após, um ponto nevrálgico do enfoque aqui pretendido é alocado em seu texto, antes de começar as disposições propriamente. Refere-se a parte textual da lei que fez questão de salientar que foi a Câmara dos Deputados que autorizou a fazer dita reforma. Esse detalhe, que pode passar desapercibido, tem sua razão de ser: foi ela (a Câmara dos Deputados) que efetivou e levou a

cabo a reforma, como aliás alguns historiadores e juristas afirmam em seus textos. Em todas as demais leis, nas formalidades iniciais fala-se sempre na “Assembléia Geral Legislativa”, ao passo que no Ato Adicional, no lugar de Assembléia Geral Legislativa está Câmara dos Deputados. Essa sutil, porém crucial mudança, também vem ao encontro daquilo que se comentou no segundo capítulo, ou seja, é uma das comprovações do caráter hostil da Câmara (como nos lembrou Calógeras), bem como, da sua atuação desta enquanto instituição.

O texto do Ato Adicional, ao contrário da Lei Preparatória, é extenso. Além das mudanças que se começou a expor, traz uma série de procedimentos a serem seguidos pelas Assembléias Legislativas Provinciais, modalidade que essa lei criou e que foi a primeira alteração constitucional feita (artigo primeiro do Ato Adicional), mais precisamente no artigo 74 da Carta. Seguindo, o Ato Adicional dispõe a respeito da quantidade de membros que essas assembléias deveriam ter, contudo, na sua parte final ressalta que esses números podiam ser alterados por outra lei. Nota-se assim, mais uma dificuldade daqueles legisladores, pois ao alterar a Carta, não definiu como ficaria essa questão do número de membros.

Mais uma diferença substancial em termos de legislaturas, foi o estabelecimento do prazo de dois anos para as legislaturas provinciais, essas mesmas que a lei instituiu. Assim, seria de dois anos a legislatura provincial conforme se denota pelo artigo terceiro do Ato Adicional. Ato contínuo, no artigo quinto estabeleceu que a primeira reunião dessas assembléias provinciais se faria nas capitais das respectivas províncias, o que leva a concluir que foram mais fortalecidos, nessa reforma, os governos provinciais e não os governos locais. Ficou determinado também que essas assembléias provinciais deveriam fazer um regimento interno que regulasse a nomeação dos respectivos presidentes, vice-presidentes, secretários, juramentos, polícia e economia das mesmas, a serem feitas interinamente com o regimento dos Conselhos Gerais de Província. Essa parte final do artigo sexto do Ato Adicional parece de confusa redação, eis que, levando-se em conta as nomenclaturas adotadas, seriam extintos esses Conselhos Gerais.

Em relação às competências dessas assembléias legislativas provinciais, o Ato Adicional é enfático e pragmático ao remeter para os artigos constitucionais essas atribuições, pontualmente nos artigos 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Carta. Eram os artigos que tratavam dos, a partir de então, extintos Conselhos Gerais. Apenas um desses artigos não foi atingido pela Lei Preparatória, o artigo 81. Como quer que seja interpretado (pois a princípio seria uma ilegalidade, eis que não prevista), esse artigo está indissoluvelmente ligado aos demais, sendo que essa ilegalidade seria muito mais de cunho formal do que material. De qualquer forma, foi

em relação às competências dessas assembleias provinciais que o Ato Adicional foi mais incisivo.

Seguindo na análise da competência das assembleias provinciais, é o artigo 10 do Ato Adicional que fornece a mais cabal prova da descentralização de que se fala. Esse artigo possuiu 11 parágrafos disciplinando o assunto, de forma a dar amplos poderes para as mesmas. Começa-se pelo parágrafo primeiro, que dispunha que era de competência dessa novel Assembleia legislar sobre divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, além de poder alterar a Capital da própria Província. Conveniente ressaltar que se tratava de uma volumosa extensão de competências, visto a centralização que a Carta havia tentado impor dez anos antes. Eis o âmago do golpe nos desígnios monárquicos.

Mas as competências foram muito além. Sem numerar os parágrafos que fizeram essas profundas mudanças legais, passa-se a apontar as principais alterações que a redação desses parágrafos trouxe. As principais competências das assembleias provinciais seriam: para legislar sobre os casos de desapropriação por utilidade pública municipal ou provincial; para criar ou suprimir empregos municipais e/ou provinciais e seus ordenados; para fazer a repartição e a fiscalização de seus impostos; para organizar a polícia e a economia locais; sobre obras públicas; prisões; sobre os casos e a forma pelo qual o Presidente da Província deveria proceder para nomear e suspender ou demitir empregados.

Algumas dessas atribuições não seriam completas. Por exemplo, uma questão tributária, ao permitir que as províncias legislassem sobre os impostos para elas necessários (expressão tirada do texto da lei) não poderiam prejudicar as imposições gerais do Estado, entendido aqui, como se fosse a atual União. Esse detalhe do corpo da lei lembra que, por mais descentralizantes que fossem suas disposições, estariam elas sujeitas ao crivo do poder central, evidenciando, desse modo, o conflito de competências entre entes tributantes.

Essas foram as principais alterações de competências que o artigo 10 do Ato Adicional trouxe. Ocorre que, o artigo seguinte do Ato Adicional também continua a prescrever as competências dessas assembleias. Desta feita as inovações foram as seguintes: fixar regimentos internos; autorizar as câmaras municipais e os governos provinciais a contraírem empréstimos; promover a organização da estatística da Província, da catequese, dos indígenas e o estabelecimento das colônias; decidir sobre o pronunciamento do Presidente da Província; decretar suspensão de magistrados; regular a administração dos bens provinciais. Em relação a esta última, o Ato Adicional requereu lei complementar para designar quais seriam esses “bens provinciais”, demonstrando mais uma vez a rarefação legislativa em certos domínios

jurídicos, pois deixava em aberto assuntos relativos ao próprio conteúdo normativo a que veio legislar sobre.

Ainda dentro do artigo 11 desta lei, podem-se notar dois importantes incisos, mais precisamente os últimos. Um deles prescrevia que poderiam as assembleias provinciais exercer suas atividades e seus poderes cumulativamente com o Governo Geral (de novo a nossa atual União) nos casos previstos no inciso 35 do artigo 179 da Constituição. Tratava-se de dar mais visibilidade às assembleias provinciais em casos de rebelião, invasão, segurança do Estado. Isso parece ter sido uma tática de agrupamento tanto administrativa quanto institucional por parte das esferas do poder e do governo brasileiro. Pois, casos como esses, deveriam ser tratados em conjunto entre os entes administrativos, de forma a dar-lhes a coesão (militar se fosse o caso) necessária para lidar com esse tipo de problema. O outro inciso importante de que se falou, é aquele que dispõe que cabe a Assembleia Provincial velar na guarda da Constituição e das leis de sua Província. Sendo que a própria Constituição já estabelecia essa questão da “guarda” dela mesma, esse inciso está no mínimo confuso.

Contudo, em que pesem todas essas competências terem sido criadas por esta lei que ora se comenta, também foram estabelecidos alguns limites para as assembleias provinciais. Nessa senda, o artigo 12 é enfático ao afirmar que não poderia ser objeto de legislação o imposto de importação. Também, neste mesmo sentido, é o artigo 13, que por sua vez dá idéia de como essas competências sofreriam “amarras” legais para serem efetivadas na sua plenitude. Esse dispositivo previa que todos esses assuntos falados (artigos 10 e 11 do Ato Adicional) seriam enviados para o Presidente da Província para que este os sancionasse. Em miúdos, tratava-se de uma centralização dentro da descentralização. Por mais paradoxal que isso possa parecer, esse artigo comportou a essência da lei reformadora: a limitação da descentralização político-administrativa. Frisa-se, no entanto, que o mesmo artigo trouxe algumas exceções a essa “aprovação” presidencial (do Presidente da Província, o que seria o nosso atual cargo de Governador). De toda forma, inequívoco o caráter descentralizador (regionalizado) destas disposições.

A lei segue prescrevendo inclusive a forma pela qual o Presidente da Província deveria se pronunciar caso aprovasse ou não leis neste sentido. O que não era novidade para a época, visto que muitas leis fizeram o mesmo – como se notou através das leis analisadas na primeira parte deste capítulo. Caso não aprovasse determinada lei, seria o projeto devolvido à Assembleia Provincial, que então deveria refazer o procedimento, desta feita com a aprovação de dois terços de seus membros. Caso o imbróglio continuasse caberia ao Governo e a Assembleia Geral resolver a contenda. Esse é o conteúdo disposto no artigo 16 do Ato

Adicional, o que vem a referendar essa idéia de centralização dentro da descentralização. O artigo 17 apenas regula a maneira provisória para casos como este, ao dar poderes para a execução provisória de determinada lei até que a Assembléia Geral se pronunciasse sobre o caso. Os artigos seguintes continuam disciplinando a respeito dos procedimentos legais a serem observados pelo Presidente provincial, como a publicação da lei e sua remessa para a Assembléia Geral e para o Governo, entendam-se para o Poder Legislativo e Poder Executivo da nação.

A inviolabilidade de opinião no exercício de função também foi uma benesse estendida aos membros das assembleias provinciais, como também seus vencimentos e subsídios. Os artigos 21, 22 e 23 tratam disso. O que interessa para este estudo é o que segue no artigo 24, que trata das atribuições do Presidente da Província, além daqueles que de maneira indireta pode-se inferir. Com efeito, competia-lhe também: convocar a Assembléia normal ou extraordinariamente; suspender a publicação de leis (nos casos dos artigos 15 e 16 da mesma lei); expedir ordens, instruções e regulamentos adequados a boa execução das leis provinciais. Atente-se para este último dispositivo. Ora, por demais abrangentes esses dispositivos. Através dele pode-se vislumbrar uma hipertrofia do Poder Executivo provincial, coisa que era muito aprazível para as correntes políticas liberais.

Peculiar observação foi feita pelos legisladores no artigo 25. Por ele ficou estabelecido que em caso de dúvida sobre qualquer disposição dos artigos do Ato Adicional, seria competência do Poder Legislativo Geral fazer a interpretação do caso. Este artigo parece mais de acordo com aquilo que prescrevia o texto constitucional, pontualmente o artigo 173 da Carta. De todo modo, era mais uma norma que visava equilibrar esse complicado jogo de competências que o Ato Adicional veio a alterar.

A partir de então, a lei em baila traz regramentos sobre a sucessão do poder. Seja em termos jurídicos seja em termos políticos, tratava-se de uma questão delicada, na medida em que passava a regulamentar como se daria a ocupação do principal cargo do Poder Executivo nacional. Este foi o feito do artigo 26 do Ato Adicional. Imprescindível ressaltar a adequação deste nevrálgico artigo para com a aquilo que a Constituição previa neste caso (artigos 122, 123 e 124). O que o artigo 26 da lei trouxe foi estabelecer que o cargo de regente fosse eletivo e temporário (4 anos), quase que exatamente conforme os ditames constitucionais. Diz-se “quase que exatamente” pelo fato de a Carta requer que a Regência fosse permanente e composta por três membros, como de fato o eram naquele momento. Assim, a inovação em termos legislativos (eis que não prevista a modalidade de Regência una, eletiva e temporária nos moldes da lei reformadora) foi exatamente nestas questões em torno da cúpula do Poder

Executivo. Se o texto do Ato Adicional foi além da Carta, o que é discutível do ponto de vista jurídico, revestiu-se de legalidade para fazê-lo, inclusive por estar amparado das formalidades legais para tal mister.

A maior mudança legislativa em relação ao tema da sucessão governamental foi no processo eleitoral deste cargo. A Constituição previa que era atribuição da Assembléia Geral fazer essa eleição, prescrição que foi seguida pela lei reformadora. Porém, como deveria ser exatamente essa eleição, a Carta não dizia. Dessa forma, e essa talvez tenha sido uma das maiores mudanças, o Ato Adicional incluiu as assembléias provinciais nesta eleição, prescrevendo inclusive os passos a serem seguidos por parte dos componentes dessas assembléias, como por exemplo, a remessa dos números dos respectivos escrutínios para o Presidente da Província e para o Presidente de Senado. Fica aqui também visível, em face daquilo que se comentou nos dois últimos parágrafos, o poder de fogo de que dispunham, naquele momento, as correntes liberais. Tendo em vista a conjuntura da época, não é difícil perceber que essas disposições contrariavam os interesses das correntes mais conservadoras.

Mais duas importantes disposições foram feitas no que tange ao sistema eleitoral para o cargo máximo do Executivo nacional: (1) o escrutino deveria ser secreto; (2) concorreriam apenas dois candidatos para o cargo. Essas inovações, além das comentadas no parágrafo anterior, trazidas pelos artigos 26 e 27 do Ato Adicional, foram as responsáveis pelas principais mudanças no que pertine ao sistema eleitoral para esse cargo nuclear dentro da política brasileira.

O último artigo do Ato Adicional não poderia ter tido grafia e intuito mais claros. Trata-se do artigo 32, o qual dispõe dura e secamente sobre a supressão do Conselho de Estado. Como focado anteriormente, esse foi um dos golpes nos desígnios monárquicos. O que surpreendeu, desta feita, foi a sem cerimônia com que este artigo apresentou-se no texto da lei reformadora. Isso porque, para os demais assuntos, a redação dos artigos foi muito mais detalhada em relação ao texto do artigo 32. Esse detalhamento foi responsável, por vezes, por deixar confusa a compreensão de determinados mandamentos oriundos de suas próprias disposições.

## CONCLUSÃO

Sabe-se que a Independência brasileira não ocorreu do dia para noite. O ato de levantar a espada e bradar “Independência ou morte”, proferido por D. Pedro I em 1822 foi apenas mais um, entre muitos outros, que contribuíram para a gradativa emancipação da nação. Acontecimentos como a chegada da família real ao Brasil e a abertura dos portos em 1808, a revolução do Porto em 1820, a outorga da Constituição em 1824, foram cruciais para amadurecimento de nossa vida política, jurídica, econômica. A conturbada conjuntura geopolítica latino-americana da época e as ideologias importadas principalmente da Europa e dos Estados Unidos acabariam por formar um complicado amálgama, no seio do qual esses e outros acontecimentos viriam a dar-se. Entretanto, igualmente importante, foi o início da atividade legislativa brasileira em 1826, a qual veio a fundar e formatar a estrutura burocrática do aparato estatal da nação, ainda que esta estivesse eivada de muitos vícios herdados do período colonial.

Mesmo que àquele tempo o Brasil já estivesse contemplado com uma legislação (as Ordenações do Reino), foi somente a partir da outorga da Constituição de 1824 que o país passou a ter um ordenamento jurídico próprio. Não apenas próprio, mas também sistematizado, na medida em que a Carta passaria a figurar no ápice desse ordenamento, lançando as normas fundamentais e as diretrizes políticas a serem seguidas. Foi neste momento que o país adotou o constitucionalismo, movimento experimentado pelo mundo ocidental em fins do século XVIII e início do XIX que propunha um corpo de leis e princípios a serem seguidos tanto por governados quanto por governantes. Destarte, o Brasil passou a ter aquilo que se chama “monarquia constitucional” – um sistema de governo no qual se legitima um monarca no poder e ao mesmo tempo se admite que as camadas sociais político-econômicas mais fortemente estabelecidas na sociedade também façam parte deste mesmo poder. Dessa forma, a Carta que fundou juridicamente o país em 1824, mesmo que imposta de maneira dita outorgada, reconheceu a existência de um Poder Legislativo e lhe atribuiu importantes funções.

O Poder Legislativo, no entanto, estava longe de ser uma instituição homogênea. As diferentes correntes políticas e o sistema bicameral fizeram com que esse Poder tomasse uma

forma não muito clara. O componente político estava dividido entre liberais e conservadores, que em linhas gerais podem ser definidos como os que se opunham ao Imperador (liberais) e os que o apoiavam (conservadores). Pertencentes a lados distintos, essas correntes políticas sofreriam dissensões em seus respectivos quadros em direção ao centro, originando aquilo que a historiografia denominou de liberais moderados, ou seja, não eram radicais defensores nem opositores do Imperador, mas sim, adeptos do fisiologismo político, prática em voga até hoje. Foi essa opinião que pareceu prevalecer quando da abdicação de D. Pedro I, pois o sistema de governo que mudara substancialmente continuava admitindo algumas engrenagens monárquicas mesmo diante da ausência do Imperador. Já, o sistema bicameral propiciou aquilo que aqui se chama “antagonismo de raiz”, visto a proximidade do Senado para com o Poder Executivo e Poder Moderador. Apesar de pertencentes ao Poder Legislativo, pelo próprio figurino constitucional, as diferenças entre Deputado e Senador são clarividentes no texto da Carta. Tanto que, coube aos deputados efetivar a primeira reforma constitucional brasileira.

As correntes políticas, que àquela altura começavam a ter contornos de partidos políticos, travariam um ferrenho embate na arena política. Os liberais lutavam por uma maior descentralização político-administrativa, de forma a dar mais visibilidade para as províncias e, conseqüentemente, arrefecer a centralização na qual se baseava o sistema monárquico de D. Pedro I. Os conservadores, por seu turno, achavam-se cada vez mais acuados, sendo que de 1826 a 1834 experimentaram duros revezes nesses embates políticos. O liberalismo defendido pela corrente liberal foi, não obstante, um movimento identificado com os interesses próprios, ou seja, não abarcou toda a sociedade e todos os seus mais magníficos princípios.

Pôde-se intuir também, em relação aos agentes políticos que compunham ambas as correntes, estarem eles dotados de certa representatividade social. Por óbvio, tratava-se de uma representação dos segmentos mais abastados política e economicamente. Com o voto censitário e numa sociedade com pouca mobilidade social, não poderia ter sido diferente o início dessa nova forma de governo. Conforme a abordagem proposta, demonstrou-se que o poder imperial não foi exercido de maneira absoluta e onipresente, principalmente no período recorte. Com efeito, esse incipiente regime representativo iria figurar como um mecanismo para restringir os elementos autocráticos da Constituição.

Neste sentido, entendeu-se ser necessário relativizar certas visões historiográficas já consagradas nas academias. Sem prejuízo das mesmas, alguns pontos mereceram uma inflexão mais profunda, de maneira a dar mais espaço às correntes políticas e, ato contínuo, provar que foram elas os principais agentes fomentadores da “vida” jurídico-política de então.

Para tanto, foi imprescindível que se entendesse a conjuntura brasileira como um corpo disforme no que tange aos interesses e as localidades onde se manifestaram os atores políticos. A diversidade local e o alto grau de ruptura fizeram com que essas correntes políticas assumissem diferentes roupagens no tempo e no espaço. No tempo por causa do movimento pendular sob o qual o jogo político funcionava, ora mais liberal, ora mais conservador. No espaço por causa da imensidão geográfica do Império, que acabava por gerar os mais variados quadros em termos de interesses políticos.

Logo cedo, no período imperial (1822 – 1889), essa conjuntura viria a medir forças e o conflito pelo poder apresentou um conjunto peculiar em termos de política e de direito, seja por marcar o início dessa fase (legislativa) da política brasileira, seja por ter presenciado um conturbado contexto interno e externo. O período regencial (1831 – 1840) se caracterizou, dessa maneira, por ser um tempo de transição política e jurídica, no decorrer do qual as elites dirigentes da época procuraram se articular, tanto em termos regionais e locais, como em termos nacionais. A abdicação do Imperador em 1831, em decorrência da série crise política-institucional, forçou aquelas elites a buscar uma recomposição política-administrativa mediante transações e concessões mútuas. Mas isso não foi nada fácil, como visto ao longo deste estudo.

Nesse sentido, a legislação de 1826 a 1834 forneceu parâmetros interessantes para que se traçassem algumas ilações a respeito. Foi neste momento que o país passou por uma descentralização político-administrativa, expressando uma regionalização muito incisiva, inclusive em termos de legislação. Em que pese vozes dissonantes, o arcabouço jurídico que começou a vigor trouxe uma série de disposições normativas onde é possível enxergar muitas coisas referentes ao Brasil daquele tempo. Entre os elementos “visíveis” desta legislação, destacaram-se os de melhor percepção para os objetivos aqui propostos. Dessa forma, foi possível perceber a intensa luta pelas questões que envolviam competências legiferantes, ou seja, atribuições de caráter jurídico que davam a legalidade formal a atos e disposições. As competências já estavam previamente estabelecidas na Constituição, onde já se era possível notar estas questões. Entretanto, foi a legislação posterior que lhe deu contornos mais nítidos, moldando-se em face das mudanças políticas e sociais que ocorriam. As principais mudanças em relação às questões de competência ficaram no campo do direito tributário e do direito administrativo, sendo que, no caso tributário, não raro perceberam-se conflitos de competência entre os entes tributantes, como no da redação do Ato Adicional, por exemplo.

A legislação deste período tratou de tentar preencher algumas lacunas legislativas deixadas pela Carta, o que o fez através das leis ordinárias e das leis complementares. Pôde-se

notar, pela redação do texto da Constituição, uma série dessas lacunas, ou seja, disposições que legavam o encargo de efetivar a regulamentação de determinada matéria, para legislação póstuma. E foram efetivadas importantes leis neste sentido. A lei da desapropriação de 1826, a lei da imprensa de 1830, o Código Criminal também de 1830, o Código de Processo Penal de 1832, foram as principais leis complementares levadas a cabo pelo Poder Legislativo. Outros pontos foram objeto de legislação por via de leis ordinárias, as quais disciplinaram uma ampla plataforma de assuntos, como restou demonstrado no quadro I do capítulo III. Através deste quadro notaram-se quais foram as matérias mais recorrentes das leis emanadas do Legislativo. Em que pese classificações diferentes, as matérias de cunho administrativo tomaram lugar de destaque entre todas, ocupando quase 50% de um universo de 644 leis. São leis versando sobre a estrutura física e abstrata do Estado. Esse fato vem ao encontro da tese de uma nação em formação.

Em segundo lugar encontraram-se, pelos critérios aqui propostos, as disposições concernentes ao ensino público, as quais deram um salto significativo a partir de 1831, ano que inicia o regime regencial. Não foram encontrados motivos específicos para esse fato, entretanto, até onde a intuição permite, entendeu-se que esse foi mais um fator, entre tantos outros, que comprovou a descentralização que se operava. Mesmo porque, praticamente todas essas leis direcionadas para o ensino, continham o destinatário na sua ementa, ou seja, eram voltadas para determinadas províncias, em mais uma prova da regionalização de que se falou anteriormente.

Outro ponto interessante foi a quantidade de leis tributárias e financeiras. De teor muito semelhante, acabou-se por concluir que muito se legislou neste sentido, demonstrando a relevância dos assuntos tributários e financeiros para o funcionamento e articulação das instituições e entes públicos. Papéis públicos, taxas, impostos, Banco do Brasil, emissão de moedas, alíquotas, entre outros, foram constantemente objeto de atenção por parte dos legisladores. Tanto leis tributárias quanto leis para o sistema financeiro superaram as leis de direito civil e de direito eleitoral, fato que expressa o maior comprometimento dos legisladores para criar obrigações a serem seguidas do que direitos a serem adquiridos.

Completando esse raciocínio, pôde-se ainda lembrar a legislação penal da época – embora não possuísse muitas leis, duas delas são os códigos que trataram de sistematizar praticamente toda matéria criminal. Suas inúmeras disposições tiveram um alto grau de atualidade (para a época) e de densidade normativa, vindo a disciplinar procedimentos e normatizar condutas passíveis de penalidades. Apontou-se também para algumas inconstitucionalidades que poderiam ser argüidas em relação a algumas disposições de cunho

penal. Entretanto, esse exercício nos pareceu ser muito mais a título de curiosidade do que de estudos históricos, visto, sobretudo, as condições do cotidiano e a situação do Poder Judiciário daquele tempo.

No que tange ao Poder Judiciário de então, notou-se a sua fragilidade em termos de autonomia e de solidificação. Faltava-lhe autonomia para que pudesse atuar como órgão dotado do poder de jurisdição, pois interesses políticos sobressaiam-se na hora de decidir eventuais litígios, principalmente aqueles envolvendo questões contenciosas administrativas, cujas ficavam ao encargo do Conselho de Estado, por conseguinte, do Imperador. Muito embora o princípio da autonomia do Poder Judiciário figurasse na redação do texto da Constituição, não era obedecido no mundo real. Carecia também, essa instituição, de uma sólida estrutura normativa. Mais um evento que aponta para a tese da formação estrutural da nação, pois àquela altura a legislação começava a disciplinar uma série de temas que até então não tinham um regramento específico. A criação de órgãos, como o Superior Tribunal de Justiça em 1828, e a enorme quantidade de leis processuais para todos os ramos do direito (eleitoral, penal, civil, administrativo, tributário), também dão testemunho a favor dessa idéia. Mais um quesito que deve ser salientado aqui é a ausência de um mecanismo de controle jurídico de constitucionalidade de leis atos normativos, fato que, em qualquer situação, enfraquece o Poder Judiciário.

O estudo da legislação do período permitiu ainda, perceber como e com quais argumentos jurídicos as hostes liberais conseguiram revestir de legalidade seus anseios e interesses. Dentro desta proposta, demonstrou-se como a Lei Preparatória, seguindo preceito constitucional, deu o primeiro passo para que a reforma constitucional fosse feita, ao atingir de maneira cirúrgica artigos cruciais dentro do esquema monárquico. O fato de ter havido uma lei que viesse com o intuito de preparar uma reforma na redação constitucional, indica que a reforma constitucional foi elaborada de forma meticulosa pelos seus membros propositores. Do mesmo modo, fica provado que dita reforma não foi feita de maneira repentina, mas sim anteriormente articulada.

O Ato Adicional à Constituição imperial de 1824 traduziu esses anseios liberais ao alterar disposições constitucionais referentes, principalmente, às instituições e as estruturas basilares no sistema administrativo do regime monárquico. Tratou-se assim, de uma ampla reforma constitucional, no sentido de descentralizar atribuições e competências nas questões relativas às decisões de comando por parte do governo e suas esferas do poder. Esse descentralizar, sinaliza, por seu turno, a regionalização político-administrativa que o arcabouço jurídico passava a aceitar.

Deste modo, o Ato Adicional deu ampla autonomia para as províncias, permitindo-lhes, sobretudo, legislar assuntos de seus interesses. Para isso, foram criadas as assembleias legislativas provinciais, em consequência, foram suprimidos os conselhos gerais de províncias. O Presidente da Província, que continuaria a ser nomeado pelo governo central, exerceria o Poder Executivo na respectiva Província, com direito ainda a veto suspensivo a projetos de lei enviados pela Assembleia Provincial. Isso leva a concluir que a descentralização, que já vinha a alguns anos sendo operada, obedeceu a certos limites, na medida em que eram as províncias que saíam fortalecidas da reforma, e não o poder local (enquanto poder exercido dentro de uma localidade ou município). Imperioso frisar também que ficou vedado às assembleias provinciais legislarem sobre o imposto de importação, em mais uma nítida limitação da descentralização.

A reforma constitucional foi além da questão descentralizadora. Ao extinguir elementos fundamentais do regime monárquico, esboçou um federalismo dentro de um sistema que continuava admitindo a Monarquia. O principal golpe neste sentido foi a extinção do Conselho de Estado, o qual ajudava o soberano na prática do Poder Moderador. A lei reformadora foi enfática ao fulminar, na íntegra, toda a parte referente a este órgão que a Constituição havia lhe reservado. Outro ponto importante reformado foi em relação ao regime das regências, onde ficou estabelecido uma mudança de Regência trina permanente em Regência una e temporária de quatro anos, a ser escolhida de forma eletiva. Se antes se pôde notar um esboço de federalismo, agora se vislumbra resquícios de um sistema presidencialista, o que demonstra, por sua vez, a complicada situação interna da nação frente a esta conjuntura política. A lei em voga chegou inclusive a determinar o modo prático destas eleições, demonstrando a relevância que esse procedimento teria de ter.

Houve, contudo, um fato que demonstrou a força da Câmara dos Deputados no ano de 1834. Trata-se da redação da própria lei reformadora, onde se encontra a expressa menção à Câmara. Diferentemente de todas as demais leis analisadas, apenas o nome da Câmara se faz presente, demonstrando, na prática, o antagonismo de raiz entre ambas as casas do Poder Legislativo. Claro ficou que foi essa casa do Poder Legislativo a responsável pela alteração constitucional. Funcionando como porta-voz da parte da elite político-econômica brasileira, mais precisamente daquela que não se coadunava com as idéias monárquico-absolutistas, a Câmara dos Deputados mudou as regras do jogo.

Diante daquilo que a historiografia jurídica classificou, a primeira Constituição brasileira foi semi-rígida ou semi-flexível, ou seja, aceitava de uma maneira relativamente fácil ser alterada, infere-se que os juristas basearam-se nessa reforma para chegar a tais

conclusões. Pôde-se também, pela dicção do artigo 178 da Carta, verificar uma flagrante inconstitucionalidade formal do Ato Adicional, visto que, combinado com o artigo 173 do mesmo diploma legal, caberia à Assembléia Geral tal imputação. De todo modo, toda reforma constitucional não é efetivada sem um desgaste institucional, implicando problemas hermenêuticos em nível de direito constitucional. Para fins históricos, pôde-se, por fim, concluir que a primeira reforma constitucional brasileira efetivou-se, praticamente em sua totalidade, dentro de limites legais previamente estabelecidos, embora tenha sido efetuada por apenas uma das casas legislativas, o que pode ser considerado inconstitucional. Limites textuais também levam a concluir que a descentralização foi minuciosamente detalhada, de forma a ampliar poderes provinciais, mas evitar a fragmentação política e administrativa da nação.

Com efeito, o ordenamento jurídico daquele tempo procurou, na medida do possível, se encaixar às novas realidades que se lhe apresentassem. Em especial, as disposições constitucionais, além de serem dotadas, na teoria, de estabilidade e segurança jurídica, apresentam, simultaneamente, caráter dinâmico, em virtude do que as constituições não se mantêm fixas diante da realidade social cambiante que lhe é inerente. Nesse sentido, forçoso se fazem compreender as constituições como organismos mutantes, intimamente relacionadas com o meio em que habitam. Assim, esse dinamismo do ordenamento jurídico constitucional propicia o redimensionamento desta nova realidade para o mundo normativo, sendo que o texto constitucional passa a assumir novos significados com o passar do tempo, a exemplo dos estudos históricos.

## REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. *Aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BRASIL, Governo Federal. *Constituição Política do Império do Brasil (De 25 de Março de 1824)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Congresso. Senado federal. *O Senado na história do Brasil*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1996.
- BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- CALÓGERAS, J. Pandiá. *Formação Histórica do Brasil*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, v. 42. 1966.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *O Império do Brasil (1822-1889)*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/conheca/historia/historia/oimperio.html>>. Acesso em: 21 Out. 2008.
- CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1992.
- CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. (Orgs.). *Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da Ordem: A elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1980.
- CASTRO, Terezinha. *História Documental do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 1969.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Para entender Kelsen*. 4. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001.
- DA COSTA, Emilia Viotti. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed. São Paulo: USP, 2004.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1974.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 23. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1984.

GAMA, Ricardo Rodrigues. *Manual de Direito Constitucional*. Curitiba: Juruá, 1998.

GOMES, Laurentino. *1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil*. São Paulo: Planeta do Brasil, 2007.

GRIBERG, Keila. *O fiador dos brasileiros: cidadania, escravidão, e direito civil no tempo de Antonio Pereira Rebouças*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

HOBBSAWM, Eric J. *A Era das Revoluções 1789 – 1848*. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. 20. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

IGLÉSIAS, Francisco. *Trajetória Política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

KELSEN, Hans. *O que é justiça: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência*. Tradução Luiz Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

LOPEZ, Luiz Roberto. *História do Brasil Imperial*. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

MACEDO, Ubiratan Borges de. *Liberalismo e Justiça Social*. São Paulo: Ibrasa, 1995.

MAESTRI, Mario. *O escravismo no Brasil*. São Paulo: Atual, 1994.

\_\_\_\_\_. A independência acorrentada. Zero Hora, Porto Alegre, 07 Set. 2006.

MANDELLI JUNIOR, Roberto Mendes. *Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINS, José Renato. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MELLO, Agenor Bandeira de. (Org.) *Brasil 150 anos de Independência: resumo histórico e documentário da atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Divulbrás, [s. d].

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MONTEIRO, Hamilton. *Brasil Império*. São Paulo: Ática, 1986.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. A invenção do Brasil: um jeito brasileiro de ser. In: AXT, Gunter; SCHÜLLER, Fernando. (Orgs.). *Brasil Contemporâneo: crônicas de um país incógnito*. Porto Alegre: Artes & Ofícios, 2006.

PICCOLO, Helga I. L. O processo e Independência do Brasil. In: GOLIN, Tau; BOEIRA, Nelson (Coord.); PICCOLO, Helga I. L.; PADOIN, Maria Medianeira (Dir.). *Historia Geral do Rio Grande do Sul*. Império. v. 2. Passo Fundo: Méritos, 2006.

RIBEIRO, Darcy. *Os brasileiros: Teoria do Brasil*. 4. ed. V.1. Petrópolis: Vozes, 1978.

RIBEIRO, Gládys Sabina. *A liberdade em construção: identidade nacional e os conflitos antilusitanos no primeiro reinado*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional: a evolução política e os poderes do estado – 1826 – 1840*. Vol 3. tomo I. Brasília: Senado Federal, 1972.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SODRÉ, Néelson Wernek. *Formação Histórica do Brasil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Sagra Luzzato, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2002.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Manual de direito penal brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

**ANEXO A – CONSTITUIÇÃO IMPERIAL**

**ANEXO B – LEI PREPARATÓRIA**

**ANEXO C – ATO ADICIONAL À CONSTITUIÇÃO**