



A constituição do Brasil imperial: documentos, práticas e projetos constitucionais

The constitution of imperial Brazil: constitutional documents, practices and projects

La constitución del Brasil imperial: documentos, prácticas y proyectos constitucionales

Judá Leão Lobo¹

RESUMO:

O presente trabalho tem por objetivo resumir e problematizar os principais aspectos da constituição do Brasil imperial. Pela análise de obras especializadas em história constitucional, bem como de fontes históricas documentais e bibliográficas, obteve-se informação suficiente para elaborar uma breve reflexão sobre o assunto, de caráter majoritariamente descritivo e informativo. Ao final, evidencia-se que o projeto constitucional para o Brasil imperial não era uno, nem dependia apenas de documentos constitucionais. Pelo contrário, havia práticas consolidadas e projetos em disputa, cada qual decorrendo de uma forma de interpretar a constituição.

Palavras-chave: Brasil imperial. Projetos constitucionais. Interpretação constitucional.

ABSTRACT:

The present work aims to summarize and problematize the main aspects of the constitution of imperial Brazil. By analyzing specialized works on constitutional history, as well as historical documentary and bibliographical sources, sufficient information was obtained to prepare a brief reflection on the subject, of a mostly descriptive and informative nature. In the end, it becomes clear that the constitutional project for imperial Brazil was not one, nor did it depend solely on constitutional documents. On the contrary, there were established practices and projects in dispute, each arising from an interpretive glimpse on the constitution.

Keywords: Imperial Brazil. Constitutional projects. Constitutional interpretation.

RESUMEN:

El presente trabajo tiene como objetivo resumir y problematizar los principales aspectos de la constitución del Brasil imperial. Mediante el análisis de obras especializadas en historia constitucional, así como de fuentes históricas documentales y bibliográficas, se obtuvo información suficiente para elaborar una breve reflexión sobre el tema, de carácter mayoritariamente descriptivo e informativo. Al final, queda claro que el proyecto constitucional para el Brasil imperial no era uno ni dependía únicamente de documentos

¹ Doutor e mestre em História do Direito pelo Programa e Pós-Graduação em Direito da UFPR. Professor do Curso de Direito do Instituto Federal do Paraná, Campus Palmas.



constitucionales. Por el contrario, había prácticas consolidadas y proyectos en disputa, cada uno de los cuales surgía de una forma de interpretar la constitución.

Palabras-clave: Brasil imperial. Proyectos constitucionales. Interpretación constitucional.



1 INTRODUÇÃO

O que é, afinal e antes de tudo, uma constituição? Apesar da aparente simplicidade da pergunta, ela é complexa do ponto de vista histórico-jurídico, visto as respostas diferentes ao longo da história constitucional.

Atualmente, a noção mais comum acerca da constituição é a de que se trata de documento oficial que organiza e limita os poderes, assegura direitos civis, políticos e sociais (direito fundamentais) e vincula formal e materialmente a produção de todas as normas hierarquicamente inferiores, particularmente das leis ordinárias.

Nem sempre foi assim, porém. A gênese do atual modelo apresentou seus primeiros sintomas apenas na primeira metade do século XX: Constituições Mexicana de 1917, Weimariana de 1919 e Austríaca de 1920 são exemplos. E somente como rompantes, pois se tornou efetivamente um modelo após a Segunda Guerra Mundial (Gilissen, 2007, p. 419).

Recorrendo a Maurizio Fioravanti (2004, p. 37), pode-se apontar a existência de ao menos três modelos históricos de constituição: 1) as estamentais relativas ao Estado Jurisdicional, 2) as liberais do Estado de Direito, que emergiram após as revoluções burguesas, e 3) as democráticas, que tomaram forma após a II Guerra Mundial e apresentam as características delineadas acima.

Como a própria designação indica, o segundo conjunto de constituições, a que pertence a Política do Império, pauta-se em discurso liberal mais ou menos conservador, em regra avesso à participação popular (Lynch, 2014). Focava, assim, na organização do Estado e na separação dos poderes num complexo projeto político-constitucional, centrado na autoridade do poder legislativo para interpretar a constituição em última instância (Fioravanti, 2009, p. 34-47).

Disso decorre a relativa indistinção, não teórica e sim prática, entre constituição e leis ordinárias. Alterada a norma superior por deliberação comum do parlamento, não havia mecanismos institucionais efetivos para declarar a inconstitucionalidade da nova lei, o que apenas mais tarde seria resolvido pela aposta no Judiciário, em regra o menor dos poderes no modelo liberal (Continentino, 2015).

Esse modelo também adentra a segunda das características constitucionais citadas acima, ou seja, regulamenta os direitos e garantias da cidadania perante o Estado. Raramente, no entanto, prevê direitos sociais (à saúde, à educação, a férias remuneradas), dedicando-se quase exclusivamente aos direitos civis e políticos, sobretudo para delimitar a fronteira entre



cidadania ativa e passiva, numa época em que, em tese, todos os cidadãos têm direitos civis (liberdade de associação, de ir e vir, de expressão), mas nem todos têm direitos políticos (de votar, de ser votado, de manifestar politicamente uma opinião) (Bueno, 1857, passim).

Além de organizar a separação dos poderes e o sistema representativo, o projeto das constituições liberais aposta na opinião pública, uma das dimensões constitucionais mais essenciais para a compreensão do constitucionalismo liberal (Lobo; Staut Junior, 2015, p. 1691-1695; Lobo, 2017).

De Bentham (1830, p. 33-41) a Pimenta Bueno, “a opinião pública é o tribunal da responsabilidade moral” (Bueno, 1857, p. 338): uma instância que fiscaliza a arena pública e, caso necessário, imputa censura à reputação dos representantes, estreitando o vínculo representativo e contribuindo para que os poderes se mantenham em suas esferas de atribuição. Manifestações, imprensa e parlamento são, por excelência, espaços em que a opinião se encarna. O parlamento é lugar privilegiado da autoridade constitucional no modelo das constituições liberais, assim como instância mais elevada do tribunal da opinião, tornando-se uma das principais fontes para a história constitucional do período.

De modo geral, ao tenderem a abandonar categorias e modelos típicos do Antigo Regime, como o pluralismo jurídico, a racionalidade casuísta, particularista, tradicionalista e doutrinária,² as constituições liberais preocuparam-se em organizar e moderar a política constitucional, inclusive pela limitação da participação popular, com intuito de garantir a instauração de uma nova ordem social amparada no liberalismo proprietário. A propriedade condicionava a liberdade em geral, mas particularmente a política, que se media por critérios censitários de renda e ilustração.

Ao menos no plano dos ideais, o século XIX no Brasil será um período de constituição, direitos individuais (civis e políticos), separação dos poderes, sistema representativo e opinião pública, alicerces do Estado de Direito e em antagonismo com as instituições do Antigo Regime. Além de incorporar esses ideais, a Constituição do Império também evidencia particularidades, características e sintomáticas, do contexto social e político da época, inclusive uma respeitável discussão, ao mesmo tempo partidária e doutrinária, sobre centralização ou descentralização do Estado brasileiro.

De um olhar histórico-jurídico, portanto, o presente trabalho delinea um panorama e levanta discussões sobre os projetos traçados pela Constituição do Império para o Brasil, que,

2 Por racionalidade doutrinária, entenda-se aquela baseada mais na opinião dos juristas que na lei em si.



ao longo do período analisado, adotou o modelo de estado de direito liberal, caracterizado pela restrição dos direitos políticos a uma minoria da população (masculina) e pela considerável tolerância à contestação pública. Trata-se de breve síntese crítica acerca do tema, com referência tanto a estudos contemporâneos quanto a fontes e obras de época, a fim de contribuir com um panorama para futuras pesquisas que dialoguem com as temáticas expostas ao longo do texto.

2 PERFIL CONSTITUCIONAL: DAS DISPOSIÇÕES ÀS NORMAS

A declaração da independência exigiu um novo arcabouço jurídico para o Brasil. Por isso, D. Pedro I convocou, já em 1822, eleições para uma Assembleia Constituinte e Legislativa, no intuito de elaborar uma constituição política para o novo país. No decorrer dos trabalhos iniciados em 1823, contudo, a Assembleia assumiu viés demasiado liberal para as intenções do monarca, que esperava uma constituição digna do Brasil e dele mesmo, Pedro I (Continentino, 2015, p. 69-136).

Nas mãos de uma Constituinte prepotente e insubmissa (isso aos olhos da coroa), o projeto de constituição adquiriu contornos contrários ao regalismo e à centralização desejada pelo imperador e defendida por seus aliados. O modelo institucional proposto pelos representantes da nação investia o legislativo de dignidade e diversas atribuições constitucionais, enquanto deixava de concentrar no executivo os meios de governo necessários para fazer do imperador, em sua própria opinião e na de seus defensores, algo mais que uma figura decorativa subordinada à Assembleia. De forma autoritária, o Bragança dissolveu a Constituinte e atribuiu a seu Conselho de Estado, que livremente nomeava, a tarefa de elaborar uma constituição (Continentino, 2015, p. 69-136; Lopes, 2008, p. 259-260).

Inspirada num liberalismo monárquico, moderado e conservador, foi outorgada³ a Constituição de 1824,⁴ cujo grande mote, segundo Lynch (2014, p. 23-71), teria sido

3 De acordo com a teoria constitucional, pode-se afirmar que a Constituição de 1824 é outorgada: imposta de maneira unilateral, ainda que conste terem anuído algumas câmaras municipais para as quais havia sido remetida para apreciação (Lopes, 2008, p. 260), pela antiga prática da aclamação, característica da antiga monarquia portuguesa.

4 A Carta contava com 179 artigos organizados em oito títulos, que tratavam dos seguintes temas: (título 1º) do Império do Brasil, seu território, governo, dinastia e religião; (título 2º) dos Cidadãos brasileiros; (título 3º) dos Poderes, e representação nacional; (título 4º) regulamentava o Poder Legislativo e continha os seguintes capítulos: dos Ramos do Poder Legislativo, e suas atribuições; da Câmara dos Deputados; do Senado; da proposição, discussão, sanção, e promulgação das Leis; dos Conselhos Gerais de Província, e suas atribuições;



monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia. Com o lema, o autor pretende sintetizar o pensamento político de Carneiro de Campos, o Marquês de Caravelas, figura central na elaboração da primeira Carta Política. Apesar de simpático, esse mote acaba por atenuar o fato de que a Constituição de 1824 instaura um modelo institucional centralizador e tendencialmente autoritário, se não perante o legislativo geral, órgão de elevada dignidade e importância, ao menos perante a pretensão de autonomia regional manifestada pelas províncias do Império (Continentino, 2015, p. 69-136).

Sem a clara e necessária distinção entre os dois poderes proposta por Benjamin Constant (1872), os Poderes Executivo e Moderador, doravante eixo executivo-moderador, tornaram-se proeminentes na arena da política constitucional, e interventores nas províncias, cujos executivos locais eram nomeados pelo governo geral. Arremedos de legislatura, os Conselhos Gerais das Províncias previstos pela Carta de 1824 não detinham competência legislativa, limitando-se a elaborar projetos de lei sobre assuntos regionais e a remetê-los ao legislativo central, para que deliberasse sobre sua conveniência.

A Carta de 1824 instituiu uma monarquia constitucional (art. 3º),⁵ que assegurava direitos à cidadania, dividida em passiva (direitos civis) e ativa (direitos civis e políticos). Como mencionado, se não inexistentes, ao menos raros eram os dispositivos promotores de algum tipo de direito ou igualdade social, tema entregue às demandas e reivindicações da opinião pública num médio e longo prazo mais imaginários que efetivos (Uruguai, 2002, passim; Lobo, 2014). Excepcionalmente se reconheceu o direito à educação numa ilha de letrados envolta por oceano de analfabetos: a garantia de direitos dependia do processo político e da opinião pública (Fioravanti, 2009, p. 34-47), e a pretensão de efetividade respaldada no judiciário, típica das constituições contemporâneas, ainda não existia.

Quanto à hierarquia das normas constitucionais, note-se o prescrito em seu art. 178: “É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias” (Brasil, 1824). Nem todos os dispositivos contidos no documento de 1824 careciam de

das Eleições; (título 5º) “do Imperador” englobava os seguintes capítulos: do Poder Moderador; do Poder Executivo; da Família imperial; e sua Dotação; da sucessão do império; da Regência na menoridade, ou impedimento do Imperador; do Ministério; do Conselho de Estado; da Força Militar; (título 6º) regulamentava o Poder “Judicial”; (título 7º) fixava as diretrizes da Administração e Economia das Províncias; (título 8º) elencava os direitos civis e políticos.

5 “O seu governo é monárquico, hereditário, constitucional, e representativo” (Brasil, 1824).



emenda para serem alterados. Alguns podiam ser modificados por lei ordinária, o que indicia certa indistinção entre normas constitucionais e infraconstitucionais, aliás característica do constitucionalismo liberal.

A Constituição do Império, contudo, não se limita à Carta de 1824. O Ato Adicional de 1834 resultou da primeira e única reforma formal do Império. As alterações posteriores vieram por lei ordinária ou por outras modalidades de normas infraconstitucionais. São exemplos a Reforma Eleitoral de 1881, conhecida como Lei Saraiva (Brasil, 1881), e o Decreto Imperial n. 523, de 20 de julho de 1847 (Brasil, 1847). A primeira revogava as eleições indiretas no país e, ao mesmo tempo, restringia drasticamente o círculo da cidadania ativa, estabelecendo pela primeira vez a exigência de saber ler e escrever para o alistamento eleitoral. O segundo criava a figura do presidente do conselho de ministros, um chefe de governo para substituir o Imperador, a quem a função fora atribuída pela Carta de 1824. Mais teórica que prática, a distinção entre normas constitucionais e infraconstitucionais foi colapsada na Constituição brasileira da época.

Quanto à centralidade do parlamento nacional, o Ato Adicional estabelecia em seu art. 25: “No caso de dúvida sobre a inteligência de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo Geral compete interpretá-lo” (Brasil, 1834). E o legislativo aproveitou a deixa poucos anos depois, promulgando a Lei de Interpretação (do Ato Adicional) de 1840, uma lei ordinária que alterou o sentido do documento constitucional de 1834, incluindo nele novos dispositivos normativos. Aplicou-se a técnica da lei interpretativa (Bueno, 1857, p. 69-84): a prerrogativa de interpretar a lei de forma vinculante, o que acentuava a relevância constitucional do legislativo. Sobre a autoridade interpretativa do legislador, Pimenta Bueno (1857, p. 70) sentencia: “só ele e exclusivamente ele é quem tem o direito de interpretar o seu próprio ato (...). Nenhum outro poder tem o direito de interpretar por igual modo, já porque nenhuma lei lhe deu essa faculdade, já porque seria absurda a que lhe desse”.

No que se refere à organização dos poderes, o art. 9º da Constituição de 1824 assegurou o princípio da separação dos poderes.⁶ A prática destoou consideravelmente do previsto nos documentos constitucionais. O executivo, por exemplo, nomeava livremente os membros do judiciário, o menor e mais vulnerável dos ramos estatais (Continentino, 2015, passim; Payar, Slemian, Lopes, Garcia Neto, 2010, p. 63-103), exposto aos interesses políticos do partido no governo e às maiorias nas assembleias provinciais, que, por força do

⁶ “A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece” (Brasil, 1824).



art. 10, §1º, do Ato Adicional, tinham competência para legislar “sobre a divisão civil, judiciária, e eclesiástica da respectiva Província” (Brasil, 1834).

As assembleias criadas pelo Ato de 1834 abusavam dessa prerrogativa, lançando “mão de um recurso para afastar-se magistrados que não pactuavam contra as conveniências públicas nem transigiam com os escândalos sociais: dividia-se a comarca, mudava-se-lhe o nome”, considerando-se “avulso o juiz de direito”, justo na “medida das conveniências partidárias”, conforme testemunhava o senador Teixeira Júnior. E, referindo-se ao caso da extinção da comarca de Itajaí, acrescentava: “Mas a insidia, a necessidade de afastar juízes que não se deixavam arrastar por exigências políticas ou particulares, fez recorrer-se a um novo expediente”, o de extinguir a comarca e reunir “os seus termos a alguma outra, embora muito maior e muito mais importante, prejudicando assim os interesses dos povos e frustrando a administração da justiça. É o que acaba de dar-se na província de Santa Catarina” (Brasil, 1880, v. I, p. 172).

Na sessão em 19 de junho de 1880, o futuro Visconde do Cruzeiro, ainda no exercício de sua atribuição de, como parlamentar, velar na guarda da constituição,⁷ insistia em cobrar do governo a investigação do caso que havia censurado dias antes:

A questão da extinção da comarca de Itajaí é muito grave por qualquer face que seja apreciada. Se por um lado o ato da assembleia provincial não pode deixar de ser censurado como um abuso, e abuso estigmatizado pelo próprio governo, por outro lado, esse ato assume carácter gravíssimo, desde que o juiz de direito declara terminantemente que essa deliberação da assembleia provincial o impossibilitou de continuar a sindicância de um horroroso crime de concussão que se diz ter havido nas colônias Brusque e Príncipe D. Pedro, compreendidas na jurisdição da extinta comarca (Brasil, 1880, v. I, p. 221).

Prejudicado em sua autonomia e independência pela livre nomeação do executivo geral, pelos baixos salários, pelos abusos das assembleias provinciais (Castro, 1883, p. 161-238), o judiciário estava longe de adquirir a dignidade e relevância que detém no modelo constitucional contemporâneo. Mais bem dotado estava o legislativo, o mais importante e temido dos poderes e, por isso mesmo, dividido em três ramos para moderar seu potencial transformador. Se a Câmara os Deputados, temporária, representaria os interesses momentâneos, o Senado, vitalício, representaria os interesses estáveis da nação. Com poder

⁷ “Art. 15. É da atribuição da Assembleia Geral: [...] IX. Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação. [...]” (Brasil, 1824). Conforme Continentino (2015), essa norma constitucional não tratou do controle de constitucionalidade e sim de um dever do legislativo de fiscalizar os atos do governo e de outros poderes do Estado.



de veto sobre a deliberação do parlamento, cabia ao poder moderador sancionar os projetos de lei (Bueno, 1857, p. 47-151).

Uma das particularidades da Carta de 1824 foi a previsão textual do moderador, disciplinada pelos arts. 98 a 102. Nos termos do art. 98, tratava-se da “chave de toda a organização política”, sendo “delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (Brasil, 1824). Dentre suas prerrogativas constitucionais, destacavam-se a de nomear livremente o ministério, isto é, os membros e a cor partidária do executivo, e a de dissolver a Câmara dos Deputados, convocando novas eleições. Em caso de impasse entre executivo e legislativo, cabia ao moderador desfazê-lo, dando razão, em tese, a quem estivesse respaldado pela opinião pública.

Esse tribunal de responsabilidade moral, aliás, por diversas vezes discutiu e censurou publicamente o exercício da prerrogativa régia. Merece destaque, nesse sentido, o interessante debate entre Zacarias de Góes e Vasconcellos (1862), em *Da natureza e limites do poder moderador*, e o Visconde do Uruguai (2002, p. 306-425), nos capítulos 27, 28 e 29 de *Ensaio sobre direito administrativo*. Adquirindo expressão erudita em obras doutrinárias, a questão teve início anos antes na arena da discussão pública (Lobo; Staut Júnior, 2015), particularmente na imprensa do Rio de Janeiro, em que se questionava a livre escolha dos senadores dentre os três mais votados pela respectiva província. Havia quem censurasse o monarca por preterir alguns dos candidatos mais votados nas eleições senatoriais, inclusive quando encabeçavam a lista tríplice por mais de uma vez.

Dessa questão, o debate se deslocou para a responsabilidade pelos atos do poder moderador. Tendo em vista o disposto no art. 99⁸ da Carta de 1824, em síntese, Vasconcellos defendia a responsabilidade legal e moral dos ministros de Estado pelos referidos atos, que ratificavam e expediam, enquanto Uruguai sustentava, ao contrário, a irresponsabilidade legal dos ministros, restando a eles e ao monarca a responsabilidade moral, ou censura imposta pela opinião pública. Nas distintas interpretações da prerrogativa régia, assim, residiam dois projetos normativos: um que limitava o eixo executivo-moderador, outro que o cercava de maior liberdade e autonomia. Um mais afeito ao partido liberal, outro, ao partido conservador.

8 “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito à responsabilidade alguma” (Brasil, 1824).



A partir de 1847, note-se, o executivo passou a ser composto por um presidente do conselho de ministros, nomeado pelo monarca, e dividido em algumas pastas ou ministérios, chefiados por ministros nomeados pelo presidente. Ao conjunto, chamava-se ministério ou gabinete. Em termos constitucionais, as duas principais pastas foram a da Justiça e a do Império, como permite constatar o excelente estudo de Lopes (2010) sobre o Conselho de Estado, associado aos *Estudos práticos*, de Uruguai (1865). Contra texto e teoria constitucionais, o citado órgão tratou-se de uma espécie de oráculo de Delfos para a interpretação do direito. Os ministros lhe encaminhavam as dúvidas de interpretação do direito que lhes eram direcionadas pelos mais distintos funcionários do Estado, inclusive magistrados (Lopes, 2010, *passim*).

Recebida a dúvida, a respectiva seção (da Justiça, dos Negócios do Império, etc.) ou mesmo o pleno do Conselho de Estado elaborava uma consulta interpretando o direito. Do fato de que, nas consultas, o Conselho reconhecia que a interpretação autêntica da lei tocava ao legislativo, encaminhando as dúvidas à Assembleia Geral para solução definitiva, não decorre a conclusão de que as prerrogativas do legislativo fossem de fato respeitadas. Pelo contrário, há indícios relevantes de que o eixo executivo-moderador caminhou sobre as atribuições do legislativo (Lobo, 2017).

O projeto centralista encontrou respaldo e fundamentação jurídica no Conselho de Estado, tudo girando em torno do executivo-moderador. Importantes eram não tanto as consultas, quanto o que os ministros faziam com elas.⁹ Ratificadas pelo moderador por resoluções imperiais, eram expedidas pelos ministros por *avisos ministeriais* de elevada importância para a interpretação do direito desde os anos 1830 (Coelho, 2016). Os avisos solucionavam as dúvidas dos funcionários que se dirigiam aos ministros de Estado (Lobo, 2017).

O sistema representativo estabelecido pela Constituição de 1824 (arts. 90-94), por fim, residia na distinção entre cidadania ativa e passiva, num modelo de eleições indiretas, tudo regulado de acordo com a dosagem censitária dos direitos políticos. Em tese, todos os cidadãos tinham direitos civis, mas nem todos tinham direitos políticos, os quais eram condicionados à renda dos indivíduos.¹⁰ O mínimo exigido para exercer o voto não garantia o

9 Isto é, além de encaminhá-las por mera formalidade à Assembleia Geral para solução definitiva, prerrogativa que reconhecidamente não exercia, sobretudo no caso dos recursos de inconstitucionalidade (Uruguai, 1865, v. 1, p. III-LI).

10 Entenda-se pertencentes à população masculina, pois mulheres não votavam.



exercício de outros direitos políticos. Por causa das eleições indiretas, havia a distinção entre votante e eleitor: o primeiro votava apenas nas eleições primárias, destinadas a formar uma espécie de colégio eleitoral, enquanto o segundo, compondo esse colégio, votava nos representantes. O censo para ser eleitor era mais elevado que para ser votante, e a mesma lógica se aplicava ao direito de ser votado para vereador e deputado provincial, para deputado geral e para senador, com crescente exigência censitária (Alencar, 1868; Souza, 1979; Carvalho, 2010).

Acerca desse projeto de baixa inclusão política, pouco se divergia entre as elites políticas brasileiras. Ainda que tenha havido debates e reformas eleitorais (Carvalho, 2010), tratava-se da inclusão das “minorias” políticas, ou seja, do partido que fazia oposição ao governo num sistema bipartidário, bem como das elites regionais sediadas nas províncias. Certamente não previa a inclusão da massa popular, como deixa claro a Reforma Eleitoral de 1881, ou Lei Saraiva. Sob o pretexto de instituir eleições diretas no Império, exigiu-se também o saber ler e escrever para o alistamento eleitoral, restringindo a cidadania (ativa) à elite letrada. No parlamento, poucas vozes discordaram da exclusão do analfabeto, dentre as quais se destacou a de José Bonifácio, o moço: “Esta soberania de gramáticos é um erro de sintaxe política (*Apoiados e riso*). Quem é o sujeito da oração? (*Hilaridade prolongada*). Não será o povo? Quem é o verbo? Quem é o paciente? Ah! Descobriram uma nova regra: é não empregar o sujeito” (Brasil, 1879, p. 759).

3 PROJETOS NORMATIVOS E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Baseado no modelo institucional estabelecido pela Carta de 1824, o projeto constitucional centralista teve vigência até o fim do Império. Durante seus 67 anos, porém, concorreu com outros projetos constitucionais para o Brasil, dentre os quais o que se encarna no Ato Adicional de 1834, favorável à autonomia das províncias e atenuando a centralização e o eixo executivo-moderador. Sua principal contribuição para alterar a relação de forças entre o Rio de Janeiro e a província foi a substituição dos conselhos gerais, sem competência legislativa, pelas assembleias provinciais, em cuja autonomia se apostava para realçar a representação dos interesses regionais.

A amplitude das competências atribuídas aos legislativos locais pelo Ato Adicional foi objeto de dúvidas e controvérsias até o fim do Império (Lobo, 2017, p. 27-31), a despeito da Lei de Interpretação de 1840, que procurou saná-las. No parlamento, no Conselho de Estado e



na administração das províncias, seguiam-se distintos entendimentos. Questões centrais de interpretação constitucional ficavam sem solução definitiva, de acordo com o que Uruguai (1865, v. 1 e 2, *passim*) procura demonstrar nos seus *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, obra dedicada a analisar as dúvidas de interpretação surgidas em torno de cada uma das atribuições conferidas pelo Ato Adicional às assembleias provinciais, assim como as suscitadas no processo legislativo envolvendo a presidência da província, nomeada pelo executivo geral, e o legislativo local, eleito pela província.

Em torno da interpretação do Ato Adicional estavam em disputa dois grandes projetos constitucionais para o país, concorrendo ao longo de todo o Segundo Reinado. Em geral defendido por membros do partido conservador, o centralista restringia as atribuições das assembleias provinciais (arts. 10 e 11), alargando as dos presidentes de província e reforçando o eixo executivo-moderador. Os membros do partido liberal sustentavam um projeto de autonomia local ao interpretar ampliativamente as prerrogativas dos legislativos regionais, limitando as dos presidentes, especialmente suas faculdades de barrar leis provinciais pelo veto (art. 15)¹¹ ou pelo recurso de inconstitucionalidade (art. 16).

Exemplo dessa disputa interpretativa é a discussão entre o senador Correia e o Visconde do Bom Retiro no Senado, em sessão de 31 de agosto de 1880. Discutia-se o veto interposto pela presidência do Rio de Janeiro perante projeto de lei da Assembleia Provincial.

Conservador, o senador Correia argumentava: “Pelo Ato Adicional, às assembleias legislativas provinciais” competiria apenas “legislar sobre os *casos* e a *forma* por que poderão os presidentes nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais (Art. 10 § 11)”.¹² Como o referido projeto de lei provincial não era uma “medida geral”, mas “uma medida especial favorável a um” funcionário em particular, “nesta parte creio que falta competência à assembleia provincial”. E acrescentava, “O que ela podia fazer era regular a matéria de modo aplicável a todos os casos semelhantes; excede a sua competência legislando para casos individuais” (Brasil, 1880, v. V, p. 414 e 416). A “verdadeira doutrina

11 “Se o Presidente julgar que deve negar a sanção, por entender que a Lei ou Resolução não convém aos interesses da Província, o fará por esta fórmula – Volte à Assembleia Legislativa Provincial –, expondo debaixo de sua assinatura as razões em que se fundou. Neste caso será o Projeto submetido à nova discussão; e se for adotado tal qual, ou modificado no sentido das razões pelo Presidente alegadas, por dous terços dos votos dos membros da Assembleia, será reenviado ao Presidente da Província, que o sancionará. Se não for adotado, não poderá ser novamente proposto na mesma sessão” (Brasil, 1834).

12 “Compete às mesmas Assembleias legislar: [...] § 11. Sobre os casos e a forma por que poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais. [...]” (Brasil, 1834).



constitucional”, assim, teria sido a “sustentada pelo presidente [da província], o qual reconhece a competência da assembleia provincial para regular a reforma dos oficiais e praças do corpo policial, mas não para aplicar a lei aos casos” (Brasil, 1880, v. V, p. 415).

Liberal, o Visconde do Bom Retiro, “divergindo quanto ao modo de encarar o projeto e de entender o Ato Adicional na parte que lhe é concernente”, afirmava não pretender a assembleia provincial aplicar a lei ao caso concreto e sim autorizar “a presidência a efetuá-lo; e assim procedendo, penso que não excedeu os limites de sua autoridade legislativa, e antes fez o que lhe competia”. Em outros termos, “Não se trata, note bem o senado, de decretar por modo categórico concessão de reforma ou de melhoramento dela a indivíduo designado, mas sim de dispensa na lei”. Essa técnica de criar exceções à lei geral e abstrata “só pode ser dada por quem tem o poder de legislar; ora, se as assembleias provinciais têm esse poder em todos os casos mencionados no Ato Adicional, não se lhes pode contestar o direito de dispensar nas leis”. E Bom Retiro esclarecia, “Sou, Sr. presidente, (...) muito apologista da instituição das assembleias provinciais e, portanto, procurarei sempre respeitar as atribuições constitucionalmente delegadas a tais corporações”, razão pela qual nunca deixaria de “concorrer (...) para dar-lhes toda a largueza possível dentro das raias que lhes foram traçadas pelo Ato Adicional” (Brasil, 1880, v. V, p. 416 e 417).

Essas raias dependiam da interpretação do documento de 1834, tensionada entre os dois partidos do Segundo Reinado. Mesmo entre correligionários havia distintos matizes interpretativos. Bastaria comparar a leitura rigorosamente centralizadora de Pimenta Bueno (1857, 162-190) com a moderada de Uruguai (1865, v. 1 e 2, passim), ambos do partido conservador.

A interpretação do Ato Adicional foi uma das questões constitucionais mais relevantes durante o Império. Merece breve destaque, nesse sentido, a Lei de Interpretação de 1840, que tentou fixar em sentido restritivo atribuições das assembleias provinciais, enquanto procurou ampliar instrumentos à disposição do presidente para barrar esses legislativos unicamerais. Conforme Uruguai (1865, v. 1, p. III-LI), embora tenha moderado os excessos praticados pelas assembleias nos primeiros anos de vigência do Ato Adicional, essa lei interpretativa passou longe de resolver todas as dúvidas, o que possibilitou a continuidade da disputa entre distintos projetos para o país.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se sustentar que a Constituição do Império, com seus matizes e particularidades, pertence ao conjunto das constituições liberais do século XIX, focadas na divisão e equilíbrio dos poderes, na reduzida inclusão no espaço público (direitos políticos censitários, eleições indiretas) e na considerável possibilidade de contestação por parte das elites políticas, tanto que nas fontes da discussão pública se encontram distintos projetos normativos em disputa.

A primeira Constituição Política do Brasil estava dissociada “de práticas democráticas” e excluía “grande parte das aspirações de setores rurais e urbanos populares”. Em diálogo com o modelo institucional de um governo forte, ademais, a Carta de 1824 pôs em prática “procedimentos burocrático-centralizadores” (Wolkmer, 2007, p. 98-9), privilegiando o centralismo político e, no centro, o eixo executivo-moderador em detrimento de outros poderes. O próprio legislativo teve algumas de suas atribuições interpretativas ocupadas pela marcha cotidiana do poder executivo e da administração pública. O judiciário era dependente do Ministério da Justiça.

O Ato Adicional de 1834, por outro lado, pôs em jogo um projeto normativo de relativa descentralização, capaz de atender, ainda que parcialmente, o anseio de autonomia regional por meio da criação das assembleias de província. A interpretação desse documento constitucional foi objeto de disputas durante todo o Segundo Reinado. Conviveram dois grandes projetos normativos na política constitucional: o da centralização, focado no executivo-moderador, e o da autonomia regional, focado nos legislativos provinciais. Grande questão constitucional do Império, essa disputa interpretativa ainda carece de investigação mais detida e aprofundada.

Qualquer desses projetos normativos, porém, não deixava de ser um liberalismo conservador¹³ tanto no que diz respeito ao sistema representativo, que excluía a grande maioria da população, quanto no que se refere à escravidão, vigente durante quase todo período imperial. A proposta constitucional de modernização e superação do passado revelou-se contraditória. A permanência da desigualdade e da exclusão por meio de arranjos constitucionais assegurou à elite uma cômoda permanência nos quadros do poder, sem grandes rupturas. Para os populares, as promessas e garantias constitucionais existiram apenas

13 Liberalismo seria uma “ideologia de tantas caras” usadas em momentos distintos, segundo a designação dada por Emilia Viotti da Costa (1985, p. 06-09).



no papel. Na vida diária, restou-lhes geralmente a cidadania passiva, ou o silêncio para quem sequer como cidadão poderia falar.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José de. **O systema representativo**. Rio de Janeiro: Garnier, 1868.

BENTHAM, Jeremy. **Constitutional code**: for the use of all nations and all governments professing liberal opinions. London: Robert Heward, 1830.

BRASIL. **Anais da Câmara dos Deputados**. Sessão em 28 de abril de 1879. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=A>. Acesso em: 22.05.2018.

_____. **Anais do Senado do Império do Brasil**, v. I e V. Sessão em 24 de maio de 1880. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1880.

_____. **Constituição Imperial de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 29.01.2018.

_____. **Decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 17.05.2018.

_____. **Decreto nº 523, de 20 de julho de 1847**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-523-20-julho-1847-560333-publicacaooriginal-83096-pe.html>. Acesso em: 17.05.2018.

_____. **Lei nº 105, de 12 de maio de 1840**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM105.htm. Acesso em: 22.05.2018.

_____. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim16.htm. Acesso em: 17.05.2018.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio do Janeiro: Villeneuve, 1857.

CARVALHO, Jose Murilo de. **A construção da ordem/teatro de sombras**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CASTRO, Olegário Herculano d'Aquino. Reforma Judiciaria. **O Direito**: revista mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudencia. Rio de Janeiro, v. 31, p. 161-238, mai./ago. de 1883.

COELHO, Fernando Nagib. **Tipos normativos e separação dos poderes**: a função política do aviso ministerial durante a regência (1831-1840). Tese (doutorado) – Universidade Federal



de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2016.

CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle**. Paris: Librairie de Guillaumin, 1872.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX**. São Paulo: Almedina, 2015.

FIORAVANTI, Maurizio. **Costituzionalismo: percorsi della storia e tendenze attuali**. Bari: Laterza, 2009.

FIORAVANTI, Maurizio. Estado y Constitución. In: _____. **El Estado moderno em Europa: Instituciones y derecho**. Madrid: Trotta, 2004.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

LOBO, Judá Leão. Estudo sobre “O oráculo de delfos: o conselho de estado no Brasil Império”, de José Reinaldo de Lima Lopes. **Revista Direito e Práxis**, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/27383/21605>>. Acesso em: 06/01/2017.

_____. O que é opinião pública? Estudo de história constitucional brasileira. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p. 494-518, 2017.

_____. Resenha historiográfica de ensaio sobre Direito Administrativo (de Visconde do Uruguai). **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 1034-1042, 2014.

LOBO, Judá Leão; STAUT JÚNIOR, Sergio Said. Discussão pública e formação da cultura jurídica: contribuição metodológica à história do direito brasileira. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 08, nº. 03, p. 1688-1710, 2015.

LOPES, José Reinaldo. **O direito na história: lições introdutórias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LOPES, José Reinaldo. **O oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil Império**. São Paulo: Saraiva, 2010.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.



PAYAR, André Javier; SLEMIAN, Andréa; LOPES, José Reinaldo de Lima; GARCIA NETO, Paulo Macedo. **O Supremo Tribunal de Justiça do Império (1828-1889)**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

SOUSA, Francisco Belisário Soares de. **O sistema eleitoral no Império**. Brasília: Senado Federal, 1979.

VASCONCELLOS, Zacarias de Góes e. **Da natureza e limites do poder moderador**. Rio de Janeiro: Laemmert, 1862.

VIOTTI DA COSTA, Emília. Liberalismo brasileiro, uma ideologia de tantas caras. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 24.02.1985, Folhetim 234, p. 06-09.

URUGUAI, Visconde do. **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, v. 1 e 2, 1865.

URUGUAI, Visconde do. **Visconde do Uruguai**. São Paulo: Editora 34, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

Recebido em: 05/12/2024

Aprovado em: 05/12/2024