

REVISTA de INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Brasília • ano 43 • nº 172

Outubro/dezembro – 2006

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL

O parlamentarismo no Império do Brasil (I)

Origens e funcionamento

Carlos Bastide Horbach

Sumário

Introdução. 1. Origens do sistema parlamentar do Império. 1.1. A maioria. 1.2. Presidência do Conselho de Ministros. 1.3. O Imperador e o Presidente do Conselho de Ministros. 2. Funcionamento do sistema parlamentar do Império. 2.1. Sistema Parlamentar e Constituição de 1824. 2.2. Estrutura da Assembleia Geral. 2.3. Formação do Gabinete. 2.4. Responsabilidade política do Gabinete. 2.5. Dissolução da Câmara dos Deputados. Conclusão parcial.

Introdução

A forma de organizar-se o exercício do poder político é um tema dos mais importantes no estudo das instituições, tanto na Ciência Política, quanto no Direito Constitucional. A estrutura dos órgãos do poder e sua funcionalidade ante a realidade social e a realidade cultural de uma nação transformam, de país para país, a maneira de exercer-se o poder político, fazendo com que seja quase impossível traçar padrões claros e precisos de um ou outro sistema, podendo-se afirmar que os modelos híbridos de sistemas de governo sejam a regra nas nações modernas.

A tipologia clássica dos sistemas de governo toma como extremos de sua classificação a idéia de separação dos poderes, sendo que, de um lado, encontram-se os sistemas que acatam completamente tal divisão e, de outro, aqueles que a rejeitam. Podem

Carlos Bastide Horbach é Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito do Estado e Teoria do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor dos cursos de graduação e Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Advogado em Brasília – DF.

assim existir sistemas de governo em que há confusão entre poderes, colaboração entre poderes e, finalmente, em que há separação de poderes (FERREIRA FILHO, 1992, p. 121). O certo é que entre os pólos dessa classificação é que se encontra a maioria dos sistemas de governo vigentes nos países do mundo.

Juridicamente se pode definir um sistema de governo pela posição e pelo relacionamento dos poderes do Estado no exercício do poder, no funcionamento do processo governamental. “De fato, o que se chama juridicamente de sistema de governo nada mais é senão a marcha conjunta dos órgãos do Estado para atenderem aos fins deste, segundo as prescrições legais” (FERREIRA FILHO, 1992, p. 121).

O sistema de governo, portanto, deve ser o mais adequado possível para melhor propiciar o alcance, pelos órgãos do poder político, dos fins do Estado. Da forma como se organizam as instituições e o seu funcionamento é que nasce a dinâmica do governo no cumprimento de seus objetivos, o que une intimamente a organização política com a teleologia estatal.

Este é o principal ponto na discussão acerca dos sistemas de governo: qual o sistema mais adequado para o cumprimento dos objetivos de determinado Estado? Assim, pode-se afirmar que, sendo diversos os fins do Estado, diverso será o sistema de governo adotado, que, como ressaltado antes, pode pender de um extremo ao outro na escala da divisão de poderes.

Os Estados organizam-se de diversas formas ao longo dos tempos, sendo que cada fenômeno político guarda suas peculiaridades e reflete um período particular da História das nações. O sistema de governo é parte importante para a compreensão da dinâmica do poder nas sociedades, uma vez que deixa transparecer uma série de princípios caracterizadores do Direito Público e da própria organização social dos Estados, princípios esses que são verdadeiros fenômenos políticos à espera de uma análise mais pormenorizada.

O sistema parlamentar no Império do Brasil é um desses fenômenos políticos que ainda hoje esperam uma análise mais acurada e uma especial atenção. Tendo início em 1847, sucederam-se governos de gabinete no Brasil, criando um sistema próprio e particular que caracteriza aquele período, num claro exemplo de modelo institucional nascido da prática constitucional.

Resta saber se as características do parlamentarismo imperial brasileiro são compatíveis com o padrão que a doutrina geralmente estabelece na qualificação do sistema parlamentarista. Ou se o parlamentarismo do Império é mais uma nuance, mais uma graduação na já referida escala dos sistemas de governo entre os extremos da divisão dos poderes. Para responder tais questões, é preciso antes de mais nada ter-se presente o que caracteriza o sistema parlamentar de governo, quais são os traços básicos desse tipo de organização do poder político, pois assim poder-se-á cotejar o que a doutrina estabelece como parlamentarismo com a realidade política do Império do Brasil.

De forma geral, até simplista, poder-se-ia dizer que o sistema parlamentar de governo é tipificado por três traços básicos: a) distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo, b) a responsabilidade política da chefia de governo e c) a possibilidade de dissolução do parlamento (DALLARI, 1995, p. 198). Sistema parlamentar é o tipo de governo democrático em que o corpo do Parlamento está numa posição de cooperação com o Governo, que por sua vez é politicamente responsável perante esse mesmo Parlamento.

Entretanto, além de comparar o sistema parlamentar do Império do Brasil com os padrões modernos de parlamentarismo, é necessário analisá-lo perante a realidade dos sistemas parlamentares de então, dos regimes que vigoravam durante a segunda metade do século XIX, mais precisamente, compará-lo ao modelo parlamentar por excelência, o modelo original e legítimo da In-

glaterra, berço das mais tradicionais instituições parlamentares.

O sistema parlamentar inglês já estava, no século XIX, estruturado sobre as mesmas bases atuais, que somente foram legalmente consagradas pelo *Ministers of the Crown Act* de 1937. Tal sistema pode ser resumido na seguinte fórmula: 1^o) o Gabinete é o verdadeiro governo e não um Conselho do Rei; 2^o) os membros do Gabinete são plenamente responsáveis perante o Parlamento; 3^o) o Gabinete depende da confiança do Parlamento; e 4^o) destaca-se um ministro do Gabinete para representá-lo perante o Rei e perante o Parlamento, surgindo a figura do Primeiro Ministro, inaugurada pela atuação de Walpole no reinado de George I (1714-1727) e cuja denominação somente tornou-se oficial com a referida lei de 1937 (CAETANO, 1993, p. 62).

O regime inglês pode ser mais detalhadamente absorvido pela análise pormenorizada que dele faz Douglas Verney (1979) no seu *The Analysis of Political Systems*¹. Nessa obra, o professor da *York University* arrola os seguintes pontos como sendo característicos do mais que centenário sistema parlamentar britânico:

1^o – *O Executivo é dividido em duas partes.* É a mais que conhecida divisão entre órgãos distintos da Chefia de Estado e da Chefia de Governo, a primeira ocupada pelo Monarca e a segunda pelo Primeiro Ministro;

2^o – *O Chefe de Estado indica o Chefe de Governo.* É da natureza dos sistemas parlamentares que o Chefe de Estado indique o Chefe de Governo dentre os membros da maioria do Parlamento, numa escolha que não é pessoal, mas pautada por uma série de regramentos;

3^o – *O Chefe de Governo indica o Ministério.* É o Primeiro Ministro quem chama os demais membros do Gabinete, numa escolha pessoal do Chefe de Governo, apesar de serem formalmente indicados pelo Chefe de Estado;

4^o – *O Ministério é um corpo coletivo.* A transferência do poder do executivo monár-

quico para um conselho de ministros significou a atribuição do controle político a um corpo colegiado, sendo que o Primeiro Ministro é considerado um mero *primus inter pares*;

5^o – *Os ministros são membros do Parlamento.* Os membros do Gabinete têm um duplo papel no sistema parlamentar, eles são, além de componentes do governo, membros do Parlamento, eleitos como quaisquer outros e dependentes da boa vontade de seus constituintes, com exceção, no regime inglês, dos ministros oriundos da *House of Lords*. Em alguns países de regime parlamentar, resalta Verney (1979), os ministros podem não ser membros do Parlamento, sendo que, nesses casos, o caráter parlamentar do sistema é garantido pela possibilidade que têm os membros do Gabinete de participar dos debates parlamentares, sendo igualmente responsáveis perante o Parlamento;

6^o – *O Gabinete é politicamente responsável perante o Parlamento.* No sistema parlamentar, o governo é responsável perante o Parlamento, o qual pode, se considerar que o governo atua de forma imprópria, negar apoio ao Gabinete, por meio de um simples voto de censura ou mesmo discordando de uma importante medida governamental, forçando a renúncia do ministério e a indicação, pelo Chefe de Estado, de um novo Chefe de Governo;

7^o – *O Chefe de Governo pode recomendar ao Chefe de Estado a dissolução do Parlamento.* Nas monarquias pré-parlamentares da Europa, o monarca podia dissolver as casas do Parlamento sem qualquer recomendação do corpo parlamentar. No sistema inglês e nos sistemas parlamentares modernos, entretanto, o Chefe de Estado, apesar de manter tal prerrogativa, somente a exerce por pedido, e somente por pedido, do Chefe de Governo;

8^o – *O Parlamento como um todo é superior ao Governo.* Tal noção é um dos pontos distintivos do Parlamentarismo. Não pode o Governo ter supremacia, nem os membros do Parlamento que não formam o Gabinete

(chamados na Inglaterra de *Assembly*), pois a supremacia no sistema político está com o Parlamento como um todo (Governo e *Assembly*). O sistema inglês, por sua vez, dá ênfase ao papel do Governo nos assuntos do Executivo, sendo inclusive chamado de *cabinet system* ou *cabinet government*;

9º – *O Governo somente é responsável indiretamente perante o eleitorado. Apesar de ser diretamente responsável perante o Parlamento, o governo somente é indiretamente responsável perante o eleitorado. Isso porque o gabinete não é eleito, mas sim indicado dentre os parlamentares eleitos pelos seus constituintes. A responsabilidade do parlamentar perante os seus constituintes é, numa concepção técnica, simplesmente como membro do Parlamento, não como ministro;*

10º – *O Parlamento é o foco de poder no sistema político. A fusão das funções executiva e legislativa num único órgão transforma o Parlamento na principal instância do poder político, no principal cenário do drama político, em que as personagens do governo e da oposição se confrontam estabelecendo um equilíbrio democrático e em que são treinados os líderes políticos.*

Essas são as principais características do sistema parlamentar inglês, que podem então servir de parâmetro na análise a ser desenvolvida sobre o sistema parlamentar do Império do Brasil, identificando, assim, a natureza política desse regime de governo que vigorou por mais de quarenta anos no Brasil do século XIX.

Entretanto, a comparação somente pode ser feita tendo-se presentes dados relevantes de História do Brasil, bem como traços pontuais sobre algumas instituições sociais, políticas e jurídicas do Império. Aí se encontram dados sobre a origem do sistema parlamentar, sobre a base constitucional do regime, sobre a natureza e estruturação dos partidos no Império, sobre a liberdade e atuação da oposição, sobre a liberdade de imprensa, sobre a formação da vontade política, sobre as eleições, sobre o funcionamento dos órgãos do poder, etc.

Este é o plano a ser desenvolvido, uma análise histórica da realidade político-institucional do Império, para que se possa, com os conhecimentos dessa análise advindos, avaliar com maior acuidade o sistema parlamentar que vigorou no Brasil de 1847 até 15 de novembro de 1889, data que marca o fim do Gabinete Ouro Preto, do reinado de Dom Pedro II, da própria monarquia constitucional brasileira e o início da mais que centenária era republicana.

Nesta primeira parte do estudo, serão examinadas as origens do parlamentarismo do Império, bem como o funcionamento cotidiano de suas instituições políticas.

1. *Origens do sistema parlamentar do Império*

As instituições políticas de um país somente podem ser entendidas com base no processo histórico que leva à sua formação, a própria tradição condiciona o aparecimento e a evolução dos mecanismos de domínio. Essa regra está igualmente presente no estudo das instituições políticas brasileiras, não sendo uma exceção o sistema parlamentar do Império. Assim, impõe-se a descrição do quadro de acontecimentos que levaram à constituição de um regime parlamentar no Brasil oitocentista.

1.1. *A maioria*

Em 7 de abril de 1831, encerra-se o Primeiro Reinado do Império do Brasil, com a abdicação de Dom Pedro I. Segundo o designado pela Constituição de 25 de março de 1824 no seu artigo 117, a sucessão ao trono do Império dar-se-ia, na mesma linha e no mesmo grau, preferindo-se o herdeiro masculino ao feminino, o que desde logo coloca Dom Pedro d'Alcântara na posição de futuro Imperador do Brasil.² Pedro d'Alcântara, nascido em 2 de dezembro de 1825, tinha então menos de 6 anos de idade.

Por sua vez, o artigo 121 da Constituição do Império estabelecia que o Imperador era considerado menor até os 18 anos de

idade, sendo que o governo, durante o período da menoridade, deveria ser exercido por uma regência, da qual tratava o Capítulo V do Título V do texto constitucional. Cumprindo-se a Constituição, foi formada a Regência Trina Provisória, composta pelos senadores Nicolau Vergueiro, José Joaquim de Campos (Marquês de Caravelas) e pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva, que permaneceu no poder até maio de 1831, quando, com a reunião da Assembléia Geral do Império, se pôde eleger uma regência permanente, composta essa pelos deputados José da Costa Carvalho (Marquês de Monte Alegre), João Bráulio Muniz e, novamente, pelo brigadeiro Francisco de Lima e Silva.

Com o Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, a regência de trina passou a ser uma, sendo o primeiro regente desse novo período, eleito em 7 de abril de 1835, o Padre Diogo Antônio Feijó, sucedido provisoriamente em 1837 por Pedro de Araújo Lima (Marquês de Olinda), que depois foi eleito para o cargo em abril de 1838 e nele permaneceu até o início do efetivo reinado de Pedro II em 1840.

O período regencial entrou para a História do Brasil como um tempo de conturbações políticas e sociais. Nele ocorrem diversas revoltas, como a Cabanagem no Pará, a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Sabinada na Bahia e a Balaiada no Maranhão. Surgem os primeiros grupos partidários relevantes na política imperial: restauradores, moderados e exaltados, e, mais tarde, liberais e conservadores. E, vivendo-se na prática sob um regime republicano, chega a ser questionado até mesmo o valor da monarquia. O governo regencial dara provas de ser um governo fraco, sendo-lhe imputados os problemas pelos quais passava o país. A solução para muitos políticos era somente uma: a antecipação da maioria do Imperador.

Em 1840, é fundado pelo senador Padre José Martiniano de Alencar o “Clube da Maioridade”, composto exclusivamente por membros do Partido Liberal, que fazia oposição à regência do Marquês de Olinda, uma

das principais personagens do Partido Conservador. Várias foram as tentativas dos liberais de conseguir passar na Câmara o projeto da maioria, ao que sempre tiveram a obstrução dos conservadores, que exigiam uma reforma da Constituição, como proporia Honório Hermeto Carneiro Leão (futuro Marquês de Paraná). Entretanto, a campanha pela maioria, capitaneada por Antônio Carlos de Andrada, ganhava as ruas, sendo cada vez mais difícil contê-la, o que leva o Marquês de Olinda a suspender os trabalhos parlamentares.

Ante essa manobra política do Regente, os deputados maioristas formaram no Senado uma comissão, que, indo em 22 de julho ao Palácio de São Cristóvão, solicitou a Pedro II que assumisse, desde logo, o pleno exercício do poder. Depois de aconselhar-se com várias lideranças políticas, inclusive com o próprio Olinda, D. Pedro II decidiu aceitar o que lhe era proposto³. Tinha, então, o Brasil um Imperador de 14 anos e sete meses e meio de idade.

Diante desse quadro institucional, uma certeza era clara: Apesar da vontade de governar, faltava ao menino de 14 anos a experiência e a responsabilidade para ser o verdadeiro chefe da nação. Desse modo, formou-se, em 24 de julho de 1840, o primeiro ministério do Segundo Reinado, em cuja formação em muito pouco participou o Imperador⁴. D. Pedro II era diretamente influenciado por um grupo palaciano conhecido como “Facção Áulica” ou “Clube da Joana”, chefiado por Aureliano de Sousa e Oliveira Coutinho, que impunha sua vontade como se fosse a do monarca e que por muito esteve à frente dos negócios do Estado brasileiro⁵.

Sob responsabilidade direta de D. Pedro II, desde a Maioridade, estavam dois poderes do Estado brasileiro, o Moderador e o Executivo, o que fazia do jovem Imperador a principal personagem da vida política do Império, concentrando em suas mãos um enorme poder pessoal, que mais tarde seria identificado com a expressão “imperialismo”.

O Poder Moderador era “a chave de toda a organização política”⁶, exercido privativamente pelo Imperador, como chefe supremo da nação, para que, incessantemente, velasse sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.

A noção de um Poder Moderador nasce na França com a obra de Clermont Tonnerre, sendo depois desenvolvida por Benjamin Constant, que lhe chama de Poder Real ou Poder Neutro. Constant não fez mais do que incrementar a idéia de Tonnerre, separando, sob a denominação de um poder distinto, várias atribuições que, não pertencendo ao Executivo, tinham estado até então mais ou menos envolvidas nele, numa mistura que muitos publicistas já haviam notado (SOUSA, 1997, p. 255). Na Constituição de 1824, essa idéia é incorporada pela primeira vez de forma autônoma⁷, criando uma tetrapartição dos poderes do Estado.

O Poder Moderador era a faculdade que possuía o monarca de fazer com que cada um dos demais poderes políticos permanecessem em sua correta órbita, concorrendo uns com os outros para o fim social e o bem comum da nação. Era o poder que mantinha o equilíbrio, impedia abusos, conservava o poder em sua alta missão, era a mais elevada força social, o mais ativo órgão político, o mais influente entre todas as instituições do Império (PIMENTA BUENO, 1857, p. 204).

Para atuar como Poder Moderador, a Constituição dava ao Imperador as seguintes prerrogativas: a) nomear senadores (dentre os indicados nas listas tríplexes); b) convocar extraordinariamente a Assembléia Geral; c) sancionar os atos da Assembléia Geral; d) aprovar e suspender os atos dos Conselhos Provinciais; e) prorrogar ou adiar a Assembléia Geral e dissolver a Câmara; f) nomear e demitir os Ministros de Estado; g) suspender magistrados; h) perdoar e moderar penas; e i) conceder anistia⁸.

Também na pessoa do Imperador concentrava-se a Chefia do Poder Executivo, o

qual, segundo o artigo 102 da Constituição do Império, era exercido pelos seus ministros. As atribuições do Poder Executivo, contidas no texto constitucional, eram as seguintes: a) convocar a Assembléia Geral ordinária; b) nomear bispos; c) nomear magistrados; d) prover os demais empregos civis e políticos; e) nomear os comandantes das forças militares; f) nomear diplomatas; g) negociar com nações estrangeiras; h) celebrar tratados; i) declarar guerra e fazer a paz; j) conceder naturalizações; l) conceder títulos, honras e ordens militares; m) baixar decretos para a boa execução das leis; n) administrar o orçamento; o) conceder ou negar beneplácito aos documentos eclesiásticos; e p) promover a segurança interna e externa do Império.

Ante esse volume de atribuições, a falta de experiência do Imperador era patente, sendo que os ministros mais e mais assumiam, de forma quase que autônoma, as responsabilidades de suas respectivas pastas. Havia urgência, portanto, de uma força que promovesse a unidade de ação do ministério, uma chefia do Executivo que fosse atuante.

Surge, então, no Ministério, a necessidade de uma liderança de fato, de uma força que ditasse os rumos do Governo, que estabelecesse as metas que o Imperador, por inexperiência, era incapaz de ditar. No Ministério de 24 de julho de 1840, essa liderança é naturalmente exercida por Antônio Carlos de Andrada; no de 23 de março de 1841, por Paulino José Soares de Sousa (Visconde do Uruguai); no de 20 de janeiro de 1843, por Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná), encarregado inclusive, pela primeira vez na História do Império, de compor o ministério, prática que a partir de então tornar-se-ia comum. No de 2 de fevereiro de 1844, a liderança é de Manuel Alves Branco (Marquês de Caravelas); no de 26 de maio de 1845, de José Carlos Pereira de Almeida Torres (Visconde de Macaé); no de 2 de maio de 1846, de Joaquim Marcelino de Brito.

Essa situação de fato na política brasileira é institucionalizada, durante o Ministério de 22 de maio de 1847, pela Lei nº 523, de 20 de julho de 1847, que cria o cargo de Presidente do Conselho de Ministros e demonstra a adesão da Coroa ao funcionamento de um sistema parlamentar adaptado às circunstâncias brasileiras (FRANCO, 1981, p. 122). Tornava-se, então, o Marquês de Caravelas, Ministro do Império, o primeiro Presidente do Conselho da História do Brasil imperial.

1.2. *Presidência do Conselho de Ministros*

A Lei nº 523 é considerada o marco inicial do sistema parlamentar institucionalizado no Império do Brasil. Instituiu-se um governo de gabinete em que o Presidente do Conselho pudesse desempenhar as funções de Chefe do Poder Executivo, posição que permanecia, entretanto, com o Imperador. Isso porque a lei não tinha poder para efetuar tamanha mudança no sistema constitucional, o que somente seria possível com uma reforma da Constituição de 1824.⁹ Foi criado o posto de Presidente do Conselho e, quase como num costume constitucional, foram-lhe atribuídas as funções do Executivo.

O Presidente do Conselho de Ministros, quando o Conselho não trabalhava na presença do Imperador, tinha a função de um verdadeiro Primeiro Ministro, sendo que tal posição era ocupada pelo organizador do ministério. Era o Presidente que dirigia a ordem dos trabalhos e das discussões, quem zelava pela unidade de ação do gabinete, bem como dos princípios políticos e administrativos, tendo nas deliberações voto não só como ministro, mas também o voto qualificado para o desempate (PIMENTA BUENO, 1857, p. 265).

Acerca de outras atribuições do Presidente, escreve o Marquês de São Vicente (PIMENTA BUENO, 1857, p. 265):

“À exceção destas atribuições não conhecemos nenhuma mais que deva pertencer ao presidente do conselho,

e julgamos mesmo que seria prejudicial que ele assumisse uma excessiva preponderância sobre seus colegas, significaria isso que em todas as matérias e em todos os casos ele tinha mais inteligência do que todos os outros ministros reunidos, o que importará na demonstração da má escolha que fizera de seus colegas”.

Tanto era assim que, como ressalta Joaquim Nabuco (1997, p. 822), poucos foram os presidentes que tiveram uma liderança forte em relação a seus ministérios, incluindo-se nesse pequeno grupo Honório Hermeto Carneiro Leão (Marquês de Paraná), no Ministério de 6 de setembro de 1853; Zacarias de Góis e Vasconcelos, no Ministério de 3 de agosto de 1866; e José Maria da Silva Paranhos (Visconde de Rio Branco), no Ministério de 7 de março de 1871, o mais longo do Império (4 anos e 3 meses). Os demais tinham uma posição menos destacada, sendo que o próprio São Vicente, quando Presidente do Conselho do Ministério de 29 de setembro de 1870, seguiu fielmente a recomendação contida em sua obra de 1857: foi um Presidente que concentrava o menor número possível de atribuições, “sem energia” e “sem resolução”, “inibido” diante dos demais membros do Gabinete.

O Presidente do Conselho de Ministros era escolhido pelo Imperador dentre os chefes dos dois grandes partidos do Império, o Liberal e o Conservador, tendo, portanto, a responsabilidade de levar para o governo os homens e as propostas de sua agremiação política, que ficavam claras nos programas que eram elaborados por cada gabinete no momento da formação, traçando desde logo as metas do governo e a linha de ação do seu chefe.

O Presidente do Conselho recebia, assim, duas investiduras, ambas da mesma importância e igualmente precárias: uma por parte do seu partido, outra por parte do Imperador. O Presidente do Conselho, no Brasil, não era uma simples criatura do soberano,

mas também não era um Primeiro Ministro inglês, feito somente pela confiança de seus pares no Parlamento. A delegação da Coroa era tão importante e tão necessária como a da Câmara. Para exercer com segurança as funções que a realidade constitucional do Império lhe impunha, tinha o Presidente do Conselho que dominar os caprichos e as ambições do Parlamento, bem como conservar o favor e as boas graças do Imperador (NABUCO, 1997, p. 826).

1.3. O Imperador e o Presidente do Conselho de Ministros

Apesar de a Constituição permanecer inalterada, concentrando no Imperador a Chefia de Estado e a Chefia de Governo, a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros alterou substancialmente essa realidade. Na letra do texto constitucional, D. Pedro II mantinha todas as prerrogativas e todos os direitos como máxima força política da nação, mesmo porque era o titular do Poder Moderador, mas na prática cada vez mais se distanciava do cotidiano do governo, reservando-se a função de árbitro e de fiscal do regime parlamentar.

Poder-se-ia assim dizer que, na prática constitucional brasileira do Segundo Reinado, com o surgimento do Presidente do Conselho, houve uma separação da Chefia de Estado e da Chefia de Governo, sendo a primeira exercida pelo Imperador, titular do Poder Moderador, e a segunda exercida pelo Presidente do Conselho de Ministros, que atuava como se chefe fosse do Poder Executivo.

É verdade que, como visto, o Presidente dependia da boa vontade do soberano que, como titular do Poder Moderador, podia nomear e demitir livremente ministros, inclusive o Presidente.¹⁰ Assim, D. Pedro II tinha poderes constitucionais para governar, somente não o fazendo por vontade própria, sendo que também por sua vontade interveio diretamente no governo em inúmeras ocasiões de seu longo reinado.

Por outro lado, a situação que leva o regime constitucional do Império para a sea-

ra do sistema parlamentar, qual seja, a inexperiência do Imperador, tinha a natural tendência de desaparecer, uma vez que, com o tempo, o soberano adquiria experiência. Assim, já durante o Gabinete do Marquês de Paraná, que se inicia em 1853, atingiu o Imperador, na opinião de seu Ministro da Justiça, o então deputado José Thomaz Nabuco de Araújo, um grau de maturidade que o fez sair do papel de simples espectador dos acontecimentos políticos e, por volta de seus 28 anos de idade, assumir uma função preponderante na cena política brasileira.¹¹

2. Funcionamento do sistema parlamentar no Império

Estando o sistema parlamentar baseado simplesmente numa lei que não tinha o condão de retirar do Imperador suas atribuições constitucionais – o que somente poderia ser feito por uma emenda ao texto de 1824 –, o funcionamento do parlamentarismo teve de ser adaptado à realidade institucional brasileira, criando arranjos que serão a seguir estudados.

2.1. Sistema parlamentar e Constituição de 1824

O regime parlamentar não foi, como visto, uma criação brusca na tradição constitucional brasileira, foi uma resposta às circunstâncias pelas quais passava a sociedade do Império. Não foi também uma criação do poder constituinte, uma vez que a Lei da Presidência do Conselho não tinha força constitucional, permanecendo o texto de 25 de março de 1824 inalterado.

O regime parlamentar se foi constituindo lentamente na política imperial, sendo que a compreensão da Constituição variou fundamentalmente de geração para geração, como fica evidente nesse pronunciamento de Alves Branco (Marquês de Caravelas) na Sessão de 10 de julho de 1841 do Senado: “Eu creio que a Constituição é uma lei que ainda não está bem entendida nem desen-

volvida em leis regulamentares que hão de ir pouco a pouco aparecendo e passando em tempo próprio”. Ou na fala de Antônio Carlos de Andrada, no mesmo local, em junho de 1841: “Senhores, a Constituição foi feita às carreiras; quanto mais nela medito, mais me persuado que quem a fez não entendia o que fazia”.¹² Ao que rebate Nabuco, afirmando que não a Constituição, mas sim o regime parlamentar é que surgira de repente e, assim, necessitava de tempo para desenvolver-se (NABUCO, 1997, p. 89). Isso prova que as instituições e conceitos da Constituição não eram estáticos, sendo somente conhecidos quando em funcionamento, com o exercício contínuo da prática constitucional.

A verdade é que a prática constitucional do Império, como visto, é que tendeu ao estabelecimento do regime parlamentar, tanto por uma evolução consuetudinária, como por um esforço de imitação de padrões europeus, uma vez que esse sistema não era o expresso na Constituição de 1824, salvo por uma característica: a prerrogativa imperial de dissolver a Câmara dos Deputados.

A Constituição implantava, acima de tudo, até mesmo pela natureza de Pedro I, um predomínio do poder pessoal do Imperador sobre todas as demais esferas da vida política, sonogando à Assembléia Geral a grande característica do governo parlamentar, que é o poder decisório sobre a composição e permanência do ministério. Ao contrário, estava entre as atribuições do Poder Moderador nomear e demitir livremente os ministros (PACHECO, 1958, p. 228).

As aparências do sistema parlamentar eram mantidas, mas em realidade o poder imperial era a verdadeira força de decisão no mecanismo institucional, o que ficava ainda mais patente com a inexistência de um eleitorado forte que respaldasse a atuação dos partidos e legitimasse a representação nacional.¹³

Entretanto, não faltam autores a reconhecer, mesmo diante do antagonismo ao texto da constituição, a existência do sistema par-

lamentar no Império do Brasil. Entre eles Oliveira Viana, Afonso Celso e Raul Pilla, que chega a distinguir orientações distintas ante a Constituição nos dois reinados: com D. Pedro I, a Constituição tinha caráter presidencialista; mas com D. Pedro II, o sistema parlamentar tornou-se uma conquista definitiva e pacífica, não nos moldes britânicos ou franceses, mas nos moldes típicos da realidade brasileira (CARNEIRO, 1965, p. 37).

Assim, durante a vida do sistema parlamentar no Império do Brasil, apesar de o foco constitucional de poder ser o Imperador, as principais atividades da vida política foram transferidas do Palácio de São Cristóvão para a Assembléia Geral do Império, o que torna necessária uma análise, ainda que breve, de sua estrutura e funcionamento.

2.2 Estrutura da Assembléia Geral

O Poder Legislativo do Império era delegado à Assembléia Geral, um órgão bicameral, com uma Câmara dos Deputados e um Senado, sendo a Assembléia, como o Imperador, representante da nação brasileira, nos termos do artigo 11 da Constituição.

As legislaturas eram de quatro anos e as câmaras reuniam-se anualmente por quatro meses, sendo a sessão aberta no dia 3 de maio de cada ano com a Fala do Trono, em que o Imperador dava à Assembléia um balanço das atividades políticas do Império, balanço esse comumente elaborado pelo Presidente do Conselho de Ministros, que aproveitava a autoridade do soberano para lançar as propostas a serem discutidas na sessão parlamentar que se iniciava.

A Câmara dos Deputados era a câmara eletiva e temporária da Assembléia Geral, composta por representantes eleitos pelas províncias do Império. Entretanto, a Constituição não estabelecia regra clara quanto ao número de deputados, deixando para a lei regulamentar, conforme o artigo 97, tal fixação. O número de deputados variava de legislatura para legislatura, sendo que a

cada processo eleitoral o quadro era reelaborado. São Vicente (PIMENTA BUENO, 1857) defende que o número não deve ser nem muito pequeno, nem muito grande. Se pequeno, não acumularia a Câmara as luzes necessárias para cumprir seu papel, se muito grande, não ensejaria ordem e moderação nas deliberações.¹⁴

O Senado por sua vez era vitalício, sendo igualmente eletivo. Cada província tinha direito a eleger para o Senado tantos senadores quantos fossem metade dos seus respectivos deputados, sendo que a província com somente um deputado elegeria um senador.¹⁵ As eleições para o Senado eram feitas por listas tríplices, das quais escolhia o Imperador, titular do Poder Moderador, o novo Senador, não sendo este necessariamente o mais votado da lista.

Sobre a vitaliciedade dos senadores, ensina São Vicente (PIMENTA BUENO, 1857, p. 56):

“A condição do caráter vitalício do senador é de alta importância para que bem satisfaça a sua missão. Uma vez escolhido está independente do povo e da coroa. Está independente dos eleitores não só de uma localidade ou província, mas de toda e qualquer parte do Império; ele não tem que esperar ou temer das paixões populares, deve atendê-las só quando justas e úteis. Está independente da coroa, pois que não é sujeito à nova escolha, nem ela pode dissolver o Senado e nem mesmo aumentar o número de senadores, embora pudesse desejar”.

O Senado tinha obviamente um caráter mais conservador que a Câmara dos Deputados, era ele que fazia o balanço, o equilíbrio entre progresso e conservação, entre interesses móveis e fixos. Era animado por paixões moderadas, não reconhecendo inovações senão as mormente úteis (PIMENTA BUENO, 1857, p. 56). Nabuco de Araújo defendia na tribuna do Palácio do Conde dos Arcos que “o Senado não faz política; não se deve envolver na política do dia;

constituindo um partido, não há resolução possível para os conflitos, senão a revolução” (NABUCO, 1997, p. 1102). Era, pois, o Senado, para os construtores do Império, uma garantia de estabilidade institucional.

É exatamente nessas duas câmaras da Assembléia Geral que se desenvolveu o sistema parlamentar do Império, nelas foram discutidas as medidas dos gabinetes, delas saíram os Presidentes do Conselho e grande parte dos ministros e foi nelas que nasceram as principais medidas de aprimoramento do regime representativo e parlamentar do Brasil imperial.

2.3. Formação do Gabinete

A formação de um gabinete, durante o regime parlamentar imperial, iniciava-se com o convite por parte do Imperador a um dos líderes partidários para ocupar o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, assumindo, assim, as vezes de Chefe do Poder Executivo. A escolha do Presidente do Conselho era totalmente do arbítrio do soberano, não sendo condicionada por qualquer regra, ainda que costumeira. D. Pedro II chamava a São Cristóvão quem bem entendesse, fosse liberal ou conservador, fosse da maioria ou da minoria na Câmara dos Deputados.

Nomeado o Presidente do Conselho, este tinha o poder de formar o seu Ministério, ainda que as nomeações fossem feitas, formalmente, pelo Imperador. O Presidente do Conselho tinha igualmente o direito de pedir a demissão de um membro do Gabinete, substituindo-o por outra pessoa de sua confiança. Como visto, a maioria dos presidentes não teve um domínio real do ministério, sendo que somente poucos lideraram realmente os governos a que estavam à frente.

Essa relativa independência do Presidente do Conselho pode ser ilustrada por um episódio de 1883, quando o Presidente do Conselho, Lafayette Pereira, pediu a demissão do Ministro da Guerra, Rodrigues Júnior, por considerá-lo incompetente. O mi-

nistro recorreu ao Imperador pedindo uma reparação pela afronta do presidente. D. Pedro II respondeu que, desde o primeiro ministério de Carneiro Leão, e principalmente depois da Lei da Presidência, transferira para o Presidente do Conselho a prerrogativa de nomear e demitir os membros do Gabinete.

Por outro lado, exemplos contrários também existem, como o narrado por Eusébio de Queirós, ministro da Justiça do Ministério de 29 de setembro de 1848, que tinha como Presidente do Conselho o Marquês de Olinda. O Imperador manifestou a Eusébio, em outubro de 1849, estar satisfeito com o ministério, mas não com o seu Presidente. O Ministro da Justiça levou a vontade do Imperador a seus colegas e Olinda afastou-se, alegando divergências quanto à política do Império no Rio da Prata, sendo substituído na Presidência do Conselho pelo Ministro do Império, Visconde de Monte Alegre, e assumindo a pasta dos Negócios Estrangeiros, anteriormente ocupada pelo Presidente demissionário, o Visconde do Uruguai (NABUCO, 1997, p. 123).

Os ministros não eram necessariamente membros da Assembléia Geral. O Presidente do Conselho poderia escolher entre os deputados, os senadores ou qualquer outra pessoa que julgasse capaz de assumir a pasta vaga. Isso gerou uma polêmica na Sessão Parlamentar de 1843. Em 22 de setembro, o deputado Nabuco de Araújo propôs uma resolução autorizando os Ministros que não fossem deputados a assistir às discussões das duas câmaras. O debate na Câmara dos Deputados fixou-se em saber se a norma deveria constar de lei, como defendia Nabuco, ou deveria constar no regimento da casa. A segunda posição foi vitoriosa, deixando-se para cada uma das câmaras regular o acesso dos ministros não-parlamentares às suas sessões. Isso gerou uma situação interessante, enquanto podiam os Ministros comparecer à Câmara dos Deputados, não podiam comparecer ao Senado, uma vez que esta casa não aprovara a auto-

rização (NABUCO, 1997, p. 87). Ao mesmo tempo, o Ministro que fosse Senador poderia participar dos debates também na Câmara dos Deputados, ainda que o artigo 31 da Constituição estabelecesse que “não se pode ser ao mesmo tempo membro de ambas as câmaras”.

Os Ministros eram considerados os primeiros agentes do monarca no exercício do Poder Executivo, mas também partes integrantes e, assim, também titulares desse poder. Atuavam como personagens importantíssimos da Coroa, sendo seus conselheiros, administradores, juizes administrativos, tutores dos estabelecimentos pios e de proteção, executores das leis de interesse público, enfim, as forças vivas do Poder Executivo (PIMENTA BUENO, 1857, p. 260).

Durante a primeira parte do Segundo Reinado, os gabinetes eram compostos por apenas seis pastas: Império, Justiça, Estrangeiros, Fazenda, Marinha e Guerra. Somente com o Ministério Caxias, de 2 de março de 1861, foi criado o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que teve como seu primeiro titular Joaquim José Inácio (Visconde de Inhaúma).

Outra característica interessante dos ministérios do Império é o acúmulo, por parte de seus membros, de diversos cargos. Um ministro poderia ser, por exemplo, Senador, Conselheiro de Estado, Juiz de Direito, Presidente de Província e ainda participar das sessões da Câmara, como visto acima, mantendo todos os cargos, sem nenhuma incompatibilidade¹⁶. Somente no final do Império, com a Lei das Incompatibilidades, foi proibida a acumulação de um cargo político com um de magistrado. Havia uma regra peculiar em relação aos Deputados que assumiam pastas no Gabinete. O artigo 29 da Constituição estabelecia que

“os senadores e deputados poderão ser nomeados para os cargos de ministros de Estado, ou conselheiros de Estado, com a diferença de que os senadores continuarão a ter assento no Senado, e o deputado deixa vago o seu

lugar da Câmara, e se procede à nova eleição, a qual pode ser reeleito e acumular as duas funções”.

Uma das razões do acúmulo de funções era o baixo vencimento dos ministros de Estado, que percebiam quantias insuficientes para a vida na Corte. Era comum um parlamentar de poucas posses não aceitar um ministério por falta de recursos financeiros, problema que persistiu durante todo o Império e somente foi sanado com o advento da República¹⁷. Muitos autores consideram que nenhuma reforma teria sido mais relevante para a sobrevivência do Império do que a remuneração adequada dos mais importantes cargos públicos, notadamente, os de ministros de Estado.

Assim, a permanência no Gabinete muitas vezes significava para o Ministro o adiamento de planos e aspirações pessoais, sendo que por muito tempo a lamentação dos ministros foi o traço característico dos gabinetes do Império. Obviamente, essa “sofreguidão das pastas”, como chama Joaquim Nabuco (1997, p. 626), não impedia o desejo de ser Ministro, comum a qualquer estadista. Entretanto, criava obstáculos claros a permanências mais longas na titularidade das pastas, sendo que se pode apontar como uma das causas do contínuo revezamento de ministros no Segundo Reinado essa baixa remuneração, que fazia com que somente poucos homens de primeira ordem se pudessem manter anos consecutivos no Gabinete.

2.4. Responsabilidade política do Gabinete

Talvez as características institucionais que mais reforcem o caráter parlamentar do sistema desenvolvido no reinado de D. Pedro II sejam a possibilidade de a Câmara dos Deputados derrubar o Gabinete por votos de desconfiança e a prerrogativa do Imperador de dissolver a mesma Câmara dos Deputados (CARNEIRO, 1965, p. 39).

Os votos de desconfiança não eram muito comuns na Câmara dos Deputados. Caíram, por exemplo, por censura da Câmara, o Ga-

binete Macaé em 1848, o Gabinete Caxias em 1862 (numa votação que por um voto condenou o ministério e que, para muitos, acabou empatada), o Gabinete Zacarias de 1862 (que durou somente 3 dias), o Gabinete Furtado, em maio de 1865 (derrubado por voto secreto da Câmara no início da sessão parlamentar), entre outros.

Era comum os próprios ministérios provocarem na Câmara a votação de confiança, para, assim, reafirmar o seu poder diante do corpo legislativo. Foi assim com os gabinetes que promoveram as principais reformas do Segundo Reinado, como a reforma eleitoral e a própria emancipação, esta durante o Gabinete Rio Branco.

Os votos de desconfiança, apesar de não figurarem como atribuição expressa da Câmara na Constituição de 1824, poderiam ser enquadrados na função de fiscalização política e administrativa que tinha aquela casa, o que a tornava de alguma forma responsável pela atuação do ministério.¹⁸ Pode-se também afirmar que o desenvolvimento do voto de desconfiança, por parte da Câmara dos Deputados, é mais um ponto da evolução dos costumes constitucionais do Império na direção do sistema parlamentar. O legislativo poderia entrar em choque com o ministério, levando, inclusive, à sua dissolução.

É interessante como, já no Império, os parlamentares sentiam um dos principais problemas da utilização do voto de desconfiança, qual seja, a instabilidade gerada pela derrubada de um Gabinete sem a estruturação do sucessor, o que demonstra a falta de racionalização da política e do próprio sistema parlamentar. Tal preocupação, que modernamente foi resolvida, por exemplo, com o artigo 67 da Lei Fundamental de Bonn (23 de maio de 1949)¹⁹, pode ser percebida no debate que antecedeu a votação de confiança do dia 5 de junho de 1866, quando a situação liberal era ameaçada pela oposição conservadora, que, por sua vez, se negava a assumir o poder. É o famoso “discurso do Saturno”, do Senador e então Minis-

tro da Justiça Nabuco de Araújo, que trata exatamente dos temas ministério, maioria, confiança e dissolução, sendo o seguinte trecho bastante significativo:

“O Sr. Ministro da Justiça: – Se não quer” (assumir o governo) “não deve derrubar o ministério, porque a responsabilidade há de ser do Partido Conservador, se porventura chamado ao poder recusá-lo por tremer diante de sua obra. O Sr. Pimenta Bueno: – Há exceção declinatória! O Sr. Ministro da Justiça: – A exceção declinatória não é do homem político; não pode o homem político derrubar o ministério quando não quer o poder, quando não quer substituí-lo” (NABUCO, 1997, p. 631).

2.5. Dissolução da Câmara dos Deputados

Se o voto de desconfiança foi um desenvolvimento do sistema parlamentar do Império além do texto constitucional de 25 de março, a dissolução da Câmara dos Deputados está expressamente prevista como uma das prerrogativas do Imperador, enquanto titular do Poder Moderador, no artigo 101, nº 5, da Constituição²⁰.

A Câmara dos Deputados podia se opor ao Ministério, o que levava, obviamente, a um voto de desconfiança. O que fazia ante essa realidade o Imperador? Ou aceitava a demissão do ministério, ou, demonstrando ele confiança no ministério, determinava a dissolução da Câmara dos Deputados, o que fazia única e exclusivamente por sua vontade, por seu arbítrio, era verdadeiramente a dissolução uma prerrogativa régia.

Segundo São Vicente (PIMENTA BUENO, 1857, p. 210),

“prerrogativa indispensável e essencialmente ligada ao Poder Moderador. Predomine ou não uma facção, intente ou não uma política fatal, desde que dá-se um desacordo entre a câmara dos deputados e o ministério, o poder moderador é pela natureza das coisas chamado a examinar, e em sua

consciência apreciar onde entende estar a razão. Se da parte da câmara cumpre dissolver o ministério; se da parte deste cumpre dissolver aquela, e dessa arte consultar a nação, para que por uma nova eleição manifeste o seu juízo e desejos. Se a nova maioria vem animada das mesmas idéias, então o ministério deve retirar-se, se, pelo contrário, é de diverso pensar, o acerto da dissolução fica demonstrado, e a harmonia restabelecida”.

Durante a vigência do sistema parlamentar no Império, a dissolução foi um ato extraordinário, que agitava a vida política e social do país. Era uma medida que preocupava os governos e a oposição, medida que tinha, aos olhos dos parlamentares, um tom de instabilidade e de insegurança. O simples boato de dissolução fazia com que o Parlamento se movimentasse para solucionar os seus problemas, como bem ilustra o senador Nabuco de Araújo, na Sessão de 2 de agosto 1869: “E para ser franco, direi que a palavra dissolução resolve as questões de gabinete a maior parte das vezes a favor do governo” (NABUCO, 1997, p. 418).

A verdade é que a dissolução da Câmara era a chave política com a qual o Imperador abria e fechava as situações ao longo do seu reinado, era uma atribuição que D. Pedro II exercia sem qualquer controle, diferentemente do que ocorria à época na Inglaterra, por exemplo, onde a dissolução somente era determinada pela Rainha mediante pedido do Gabinete, sendo impossível à soberana negar tal dissolução ante a determinação do Governo.

Poderia ocorrer, por exemplo, de um Gabinete, depois de um voto de desconfiança, pedir a dissolução, não sendo tal proposta aceita pelo Imperador, pois sua consciência, para usar os termos de São Vicente, concluiu que a razão estava com a Câmara. Exemplo disso pode ser a queda do Gabinete Caxias, bem como a queda de seu sucessor, o 1º Gabinete Zacarias. Ambos os presidentes, o Marquês de Caxias e o se-

nador Zacarias de Góis e Vasconcelos, pediram a dissolução, que foi negada pelo Imperador²¹.

Os registros históricos em geral atenuam a força que esta prerrogativa dava a D. Pedro II, atribuindo-lhe certa parcimônia no seu exercício. As funções fiscalizadora e moralizadora que tinha o Imperador por meio da dissolução assumiam a índole que lhes quisesse dar o monarca, que de forma alguma deixava de utilizá-la quando a acreditava necessária. Tanto era assim que pelo menos por três vezes dissolveu a Câmara sem motivo razoável, por pura vontade, como podia fazê-lo desde que considerasse em jogo “a salvação do Estado” (CARNEIRO, 1965, p. 40).

Entretanto, os números são mais contundentes. Segundo José Murilo de Carvalho (1996, p. 370-371), 11 das 17 legislaturas do Segundo Reinado, ou seja, 65% delas, foram dissolvidas pelo Imperador. Dessas onze dissoluções, dez foram precedidas de consulta ao Conselho de Estado, sendo que em somente três casos o monarca não seguiu a opinião de seu órgão consultivo.

Conclusão parcial

Como analisado até esta parte do presente estudo, o sistema parlamentar no Império foi uma decorrência necessária de conjunturas históricas, iniciadas com a abdicação de Dom Pedro I. Num processo de adaptação das instituições consagradas na Constituição de 1824, desenvolveu-se um modelo de governo que mesclava traços de preponderância do poder imperial com práticas assemelhadas ao regime de Gabinete inglês. Entretanto, o texto constitucional do Império continuava inalterado, atribuindo ao Imperador a posição de árbitro maior das relações políticas brasileiras.

No eventual confronto entre a Assembléia e o Imperador, os dois representantes da nação brasileira, a questão da legitimidade exsurgia, pendendo a balança, incontestavelmente, para o monarca. Desse modo,

a configuração de um verdadeiro sistema parlamentar passava pela legitimação democrática dos membros da Assembléia, que os levaria a ombrear com o Imperador no exercício dos poderes do Estado.

Tal conclusão impõe o estudo das eleições e do sistema representativo do Império, buscando verificar se vivia o Brasil, neste período, uma democracia coroada. Essa tarefa, extremamente interessante, será desenvolvida na segunda parte deste estudo, com a qual será possível concluir se o sistema de governo do Segundo Reinado era, ou não, um modelo de parlamentarismo.

Notas

¹ Em especial o capítulo 2.

² Tanto que é nele que Pedro I abdica: “Usando do direito que a Constituição me concede, Declaro que Hei mui voluntariamente abdicado na pessoa do meu muito amado e prezado filho, o Sr. D. Pedro d’Alacântara”.

³ “Eu não tive arrebatamento; se não fosse aconselhado por diversas pessoas que me cercavam teria dito que eu não queria”, nota do Imperador D. Pedro II a Tito Franco de Almeida, (1994 apud NABUCO, 1997, p. 68).

⁴ “Começando então a governar com menos de quinze anos, não fazia questão de ministros. Saíram dentre os que me fizeram maior”, nota do Imperador D. Pedro II a Tito Franco de Almeida, (1994 apud NABUCO, 1997, p. 78).

⁵ Reproduz Joaquim Nabuco (1997, p. 78), a seguinte discussão na Sessão de 24 de maio de 1843 na Câmara dos Deputados: “O sr. Ferraz: – A que grupo pertence o sr. Aureliano, cuja posição era e é sempre excelente? O sr. Sebastião do Rego: – Não sei. Uma voz: – Ao do Paço!”.

⁶ Constituição Política do Império do Brasil, artigo 98.

⁷ Ressalta ainda o Visconde do Uruguai (1997) que as duas constituições por ele conhecidas que taxativamente separavam o Poder Moderador, colocando-o como um quarto poder do Estado e não como prerrogativas entre os poderes do Executivo, eram a Constituição Política do Império do Brasil de 1824 e a Carta Constitucional da Monarquia Portuguesa de 1826, ambas, não por acaso, elaboradas pelo mesmo constituinte: no Brasil, Pedro I, e, em Portugal, Pedro IV.

⁸ O tema “Poder Moderador” é extremamente amplo, tendo ensejado diversas discussões e polê-

micas acerca de sua natureza, exercício e limites, durante o Império e mesmo depois dele. Entretanto, somente interessa aqui deixar claro quais as prerrogativas que tinha o Imperador no exercício de tal poder, como agia para concretizar a função que lhe era atribuída no artigo 98 da Constituição. Para uma melhor análise das polêmicas acerca do Poder Moderador, ver: PIMENTA BUENO, 1857; SOUSA, 1997; VASCONCELOS, 1862; SOUZA, 2001; BARRETO, 2001, no qual o autor afirma, em 1871, que a esse tema “se acham reduzidos quase todos os problemas do nosso direito público” (Cf. BARRETO, 2001, p. 187).

⁹ Importante destacar os termos do artigo 178 da Constituição de 1824: “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”. O texto constitucional do Império era, assim, semi-rígido, como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 129). Entretanto, da simples leitura do transcrito dispositivo fica claro que as alterações relativas ao sistema de governo, por serem relativas às atribuições dos poderes políticos, somente poderiam ser efetuadas com observância das formalidades descritas nos artigos 175 a 177 da Constituição, que somente foram cumpridas uma vez na sua vigência, para a elaboração do Ato Adicional de 1834.

¹⁰ Constituição Política do Império do Brasil, artigo 101, nº 6.

¹¹ “Durante esse ministério o Imperador, então na flor da idade, tinha chegado à maturidade do espírito político. Já não era o espírito hesitante, tímido e por isso mesmo às vezes temerário, que fora nos primeiros gabinetes do reinado, desconfiado de que o pudessem acreditar pupilo dos seus ministros e dar-lhe um favorito” (NABUCO, 1997, p. 312).

¹² Interessante a observação de Antônio Carlos, uma vez que é ele o elaborador da Constituição republicana da Revolução de 1817 em Pernambuco e o principal redator do projeto desenvolvido pela Constituinte de 1823, dissolvida por Pedro I em 12 de novembro daquele ano. (Cf. FRANCO, 1981, p. 118).

¹³ Sobre esse ponto da inexistência de eleitorado forte no Brasil imperial e da antecedência da organização institucional à social, interessante a análise efetuada por Cezar Saldanha Souza Jr. em sua tese de doutorado, *O consensus no constitucionalismo ocidental*, 1984; bem como em *A crise da democracia no Brasil*, 1978.

¹⁴ No momento da publicação da obra de São Vicente, contava a Câmara dos Deputados com 116 membros, 1857. (Cf. PIMENTA BUENO, p. 55).

¹⁵ Constituição Política do Império do Brasil, artigos 40 e 41.

¹⁶ Proibia-se, exclusivamente, que o Senador e o Deputado exercesse, durante o período da sessão anual de 4 meses, qualquer outro emprego que não fosse o de Ministro de Estado ou de Conselheiro de Estado, mas a incompatibilidade é quanto ao exercício, não quanto ao cargo, que é mantido. Interessante a exegese do artigo 32 da Constituição de 1824 feita por São Vicente, (PIMENTA BUENO, 1857, p. 123).

¹⁷ Essa foi a situação vivida mais de uma vez pelo senador José Thomaz Nabuco de Araújo, como conta seu filho, Joaquim Nabuco (1997, p. 671): “A fraqueza da sua situação em política, o que a tornava precária e contingente, era esta: ele só podia ser ministro de passagem, não se podia sustentar no ministério senão por pouco tempo. A principal crise, como ministro, para ele não era exterior ou política, era a das suas próprias circunstâncias. Sua posição no Parlamento, sua autoridade no partido, sua capacidade para o governo, de alguma forma lhe impunham a aceitação do ministério. Uma vez, porém, no governo ele tinha que pensar em deixá-lo. Sem fortuna, a pequena reserva que levasse da advocacia seria depressa consumida; depois teria de contrair dívidas para pagar quando deixasse o ministério, com a contingência de morrer sem as saldar, o que era naturalmente uma terrível constrição, e, portanto, uma forte razão para sair, para voltar à profissão que o podia libertar, para deixar um cargo que o empenharia cada vez mais. No fundo, é assim que se explica em grande parte a relutância de Nabuco em entrar e sua ânsia em sair do governo, o que quer dizer que ele tinha como chefe de partido uma posição que não podia desempenhar cabalmente, pelo que também nunca reclamou em política toda a sua parte, recusou títulos, desistiu da direção que devia aspirar se tivesse a independência pessoal, ou se o Império tivesse julgado de boa política, como a Inglaterra, sobretudo em um país, como o nosso, sem aristocracia para dedicar-se por prazer à causa pública, retribuir os cargos de forma a poderem ser ocupados sem sacrifício e angústia pelos mais capazes”.

¹⁸ Sobre as atribuições de fiscalização política da Câmara dos Deputados, ver: PIMENTA BUENO, 1857, p. 60.

¹⁹ “Artigo 67. (Voto de desconfiança).

(1) O Parlamento Federal apenas poderá votar a desconfiança no Chanceler desde que tenha eleito, por maioria de seus membros, um sucessor, requerendo ao Presidente Federal a exoneração do Chanceler Federal. O Presidente Federal deverá satisfazer este requerimento e nomear o eleito”.

²⁰ “Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador: (...) 5º. Prorrogando ou adiando a Assembléia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputa-

dos, nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra que a substitua”.

²¹ “Disse ao Zacarias, na presença do Caxias, que o ministério não se retirava por falta de confiança, mas porque não anuiria à dissolução, ainda que ma propusessem”. Notas do Imperador D. Pedro II a Tito Franco de Almeida, *O Conselheiro Francisco José Furtado*, apud NABUCO 1997, p. 440.

Referências

- ALMEIDA, Tito Franco de. *O conselheiro Francisco Furtado: biografia e estudo da história política contemporânea*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1944. (Coleção Brasiliense, v. 245).
- BARRETO, Tobias. A questão do poder moderador. In: _____. *Introdução ao estudo do direito: política brasileira*. São Paulo: Landy, 2001.
- CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.
- CARNEIRO, Levi. *Uma experiência parlamentarista*. São Paulo: Martins, 1965.
- CARVALHO, José Murilo de. *Teatro das sombras: a política imperial*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ; Relume Dumará, 1996.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- _____. *O poder constituinte*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- PACHECO, Cláudio. *Tratado das constituições brasileiras*. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1958. 1 v.
- PIMENTA BUENO, José Antônio. (Marquês de São Vicente). *Direito público brasileiro e análise da constituição do império*. Rio de Janeiro: J. Villeneuve & C., 1857.
- SOUSA, Paulino José Soares de. (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o direito administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- _____. *O consensus no constitucionalismo ocidental*. 1984. 541 f. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 1984.
- SOUZA, Braz Florentino Henriques de. *Do poder moderador*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- VASCONCELOS, Zacarias de Góis. *Natureza e limites do poder moderador*. 2. ed. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1862.
- VERNEY, Douglas V. *The analysis of political systems*. London: Routledge & Kegan Paul, 1979.