

HISTÓRIA POLÍTICA E ADMINISTRATIVA DO BRASIL

Características do Govêrno do Império

35(81)19

JOÃO GUILHERME DE ARAGÃO

II

DE acôrdo com a distinção doutrinária exposta no estudo anterior, os Podêres de Estado se situam no plano da ação governamental. Tais podêres, como é fácil inferir, funcionam através de órgãos adequados. Assim, as duas casas legislativas, que caracterizam o sistema bicameral, são órgãos do Poder Legislativo; os tribunais, com a sua estrutura e hierarquia, são órgãos do Poder Judiciário, e a Presidência da República, ou Presidência do Conselho, Gabinete, juntamente com as instituições de comando governamental (Ministério, Conselhos, Comissariados) vão constituir os órgãos do Poder Executivo.

Órgãos e Podêres do Estado integram, assim, o plano de ação do govêrno. Como expressões governamentais de último grau, ao mesmo tempo vinculadas à soberania nacional, aquêles elementos aparecem nos textos constitucionais, numa configuração que varia de acôrdo com o tipo de Estado e a forma de Govêrno estabelecida.

Assim, é na Constituição Imperial de 1824 que vamos encontrar os elementos básicos do govêrno do Brasil, no tempo da monarquia. Sob tal aspecto, cumpre-nos examinar:

1. Podêres e Órgãos do Estado Imperial;
2. Relação entre o Poder Moderador e os demais Podêres;
3. Processo de Escolha dos Governantes — Partidos Políticos do Império.

1. *Podêres e Órgãos do Estado Imperial.* A Constituição Imperial de 25 de março de 1824 adotou o princípio do govêrno monárquico, hereditário, constitucional e representativo. (1) Exercia-se, ainda, o Govêrno pelo sistema de gestão parlamentar. Tal princípio teria de servir a um Estado de tipo unitário que afastava a idéia de federação. (2) Conforme dispunha a Constituição Imperial, (3) o território do Império era dividido em Províncias, sobre as quais se estendia a ação do Poder Central.

Mas adotando o característico de govêrno representativo, o Império do Brasil perfilhou a correspondente sistemática de organização dos Podêres

(1) Constituição de 1824, art. 3.

(2) Constituição de 1824, art. 1.º

(3) Constituição de 1824, art. 2.º

de Estado. Previu, assim, em consonância com o princípio do regime representativo, que a divisão e a harmonia dos Podêres Políticos e o princípio conservador dos direitos de cidadãos, fiel à linha política dos ideais liberais então nascentes. Sob tal égide, discriminou, então, a Carta de 1824 os quatro Podêres do Estado Imperial: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial. Verifica-se, pois, que, aos três clássicos podêres de Estado, a Constituição de 1824 acrescentou a novidade do 4.º Poder, o Poder Moderador. Em face de sua posição eminente relativamente aos demais podêres, o Poder Moderador deve ser examinado preliminarmente, com o que alteramos, em benefício de melhor *conceituação de nosso estudo a ordem constitucional* relativa a matéria. Tratamos, em 1.º lugar, do Poder Moderador, seguindo-se-lhe o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

A) *Poder Moderador.* O Poder Moderador aparece, na Constituição de 1824, como instrumento de equilíbrio dos demais Podêres de Estado. Através dêle, o Imperador condiciona o exercício das funções políticas do Poder Executivo, do Poder Legislativo e supervisiona o funcionamento do Poder Judiciário. De modo geral, o Poder Moderador constitui “a chave de tóda a organização política”; é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo do Estado e seu primeiro representante, para que vele sôbre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais podêres. (4)

Se assim se configura a amplitude do 4.º Poder, como caracterizar os órgãos estatais que deverão exercê-lo à luz da Constituição Imperial? Em primeiro lugar, o Poder Moderador reedita, sob base constitucional, o antigo preceito de sabedoria e moderação que deve caracterizar a ação do monarca, no antigo regime europeu. Traduz a ação direta do rei sôbre todos os negócios do Estado. Adotando, entretanto, os princípios, para a época avançada, do regime representativo, a Constituição de 1824 erige o Imperador em representante máximo da Nação; adotando o Poder Moderador, transmite o exercício dêste ao Imperador.

Em conclusão, o Imperador é o representante máximo que exercita o máximo Poder, isto é, o Poder que se coloca acima dos demais; para exercitá-lo, porém, é necessário instituir um órgão específico, cujas atribuições se estendam não sômente ao domínio dos demais podêres como também o âmbito inferior da própria administração. Tal órgão, que podemos considerar inerente ao 4.º Poder, é o Conselho de Estado Imperial.

Se o Poder Moderador é um espécie de 4.º Poder a ser exercido pelo Imperador, o Conselho de Estado vai ser o órgão técnico de estudo e consulta dos assuntos relativos àquele exercício. Noutras palavras, o Imperador exerce o Poder Moderador, mas em face de parecer do Conselho do Estado. Todos os graves e complexos problemas que interessam à alta direção governamental do Império, o funcionamento dos Podêres de Estado lhe estão compreendidos nas atribuições consultativas. Fora do Conselho de Estado, no Imperador

(4) Constituição de 1824, art. 98.

apenas resta proceder, em nome do Poder Moderador à nomeação e à omissão dos Ministros de Estado.

2. *Relações Entre o Poder Moderador e os Demais Podêres.* Como órgão do Poder Moderador, o Conselho de Estado é um órgão consultativo de último grau; em relação ao Poder Legislativo, pronuncia-se êle a respeito da nomeação dos senadores, (5) da convocação da Assembléa Nacional, da sanção dos decretos e resoluções da mesma Assembléa, a fim de lhes dar força de lei. Competia-lhe, também, opinar sôbre a suspensão ou a prorrogação dos Conselhos Provinciais, a prorrogação ou o adiamento da Assembléa Geral (6) e, ainda, sôbre a dissolução da Câmara dos Deputados.

Relativamente ao Poder Judiciário, as atribuições do Conselho de Estado consistiam em dar parecer a respeito da suspensão dos magistrados judiciários, em razão de suas funções, e do direito de graça e anistia.

Em relação ao próprio Poder Executivo, o Conselho de Estado era órgão de consulta em matéria de declaração de guerra, tratados de paz, assuntos internacionais, tôda a política interna pertinente às relações do govêrno central com as Províncias, à organização do serviço público, à defesa nacional etc.

B) *Poder Legislativo.* A Constituição de 1824 adotou o princípio do bicameralismo. O Poder Legislativo era exercido, em princípio, pela Assembléa Geral. Esta, porém, era constituída de duas casas — a Câmara dos Senadores, ou Senado. A reunião das duas casas, em sessão legislativa, é que iria formar a Assembléa Geral. O sistema estabelecia por tal meio, uma tríplice competência legislativa; uma para a Assembléa, outra para a Câmara, e uma terceira competência para a Câmara dos Senadores.

a) À Assembléa Geral competia o exame dos assuntos mais importantes, e relativos à legitimidade do poder real e à sucessão do trono, bem como o estudo dos mais graves problemas de âmbito nacional. Sob o primeiro aspecto, incumbia-lhe tomar o juramento do Imperador, do Regente ou dos membros da Regência, se fôsse o caso. Particularmente na hipótese de instituição de govêrno regencial, era a Assembléa Geral que elegia seus membros e lhes fixava os limites de autoridade.

Além dêsses aspectos vinculados à legitimidade do exercício do poder real, outros havia inerentes à sucessão do trono, sob a alçada daquele órgão legislativo geral. De modo geral, suas atribuições, nesse domínio, principiavam com a escolha, que lhe competia fazer, da nova dinastia, no caso de falecimento do imperador. Em função dessa competência eminente, poderia, então, a Assembléa Geral reconhecer o princípio imperial como sucessão do trono, na primeira reunião que realizasse após o nascimento do herdeiro presuntivo; caber-lhe-ia, ainda, resolver as dúvidas em matéria de sucessão, examinar a administração após a morte do Imperador ou vacante o trono; enfim, nomear tutor ao imperador menor, o que efetivamente fêz, quando da menoridade de D. PEDRO II.

(5) Os senadores do Império eram, de início, eleitos; mas investidos Senador, após a vitória eleitoral, mediante nomeação do Imperador.

(6) Ver, na parte relativa ao Poder Legislativo, em que consiste a Assembléa Geral.

Quanto ao exame dos assuntos mais graves do reino, as atribuições da Assembléa Geral abrangiam ampla matéria constitucional. Sua competência estendia-se desde a elaboração, interpretação e revogação da lei, com o que se instituiu o regime de interpretação legal autêntica, até a decretação de medidas gerais para execução do plano governamental e administrativo. Em princípio, tôdas as providências vinculadas à administração geral e à instituição de órgãos de administração específica entravam na competência da A.G. Assim possuía ela atribuições legislativas de ordem orçamentária pois lhe competia fixar anualmente as despesas públicas e repartir as contribuições diretas; da administração de pessoal visto como era competente para criar e suprimir empregos públicos e estabelecer-lhes a remuneração correspondente. Outros aspectos de ordem governamental e administrativa, inerentes à competência legislativa da Assembléa Geral, dizem respeito à gestão dos bens nacionais, à política financeira e à fixação das fôrças armadas.

b) *Câmara dos Deputados.* A Câmara dos Deputados do Império tinha uma competência legislativa determinada e restrita a certas matérias. Em separado, discutia e votava a Câmara as matérias relativas a impostos, recrutamento, à escolha, em particular, da nova dinastia. Como órgão integrante do sistema bicameral, incumbia-lhe dar início à discussão legislativa das propostas do Poder Executivo, e do exame da administração do governo passado, verificar-lhe os abusos e sugerir-lhe as reformas necessárias.

Verifica-se que, depois da Assembléa Geral, é a Câmara dos Deputados o órgão mais operante no domínio do Poder Legislativo. É ela um organismo eletivo e temporário, também competente para acusar os Ministros e os Conselheiros de Estado. Os deputados tinham direito a um subsídio fixado na legislatura anterior e a uma indenização para cobrir despesa de locomoção imposta pelo exercício do mandato.

3. *Senado ou Câmara dos Senadores.* O Senado do Império funciona como órgão de coordenação dos trabalhos legislativos. Sua competência legislativa direta praticamente não existe. É como órgão legislativo de coordenação que lhe compete expedir cartas de convocação da Assembléa Geral, caso não o tenha feito o Imperador; incumbe-lhe convocá-la, outrossim, no caso de morte do Imperador, para eleger a Regência.

Órgão por assim dizer de cúpula do Poder Legislativo, não adstrito a uma competência ativa determinada, o Senado teria, entretanto, de examinar, em segunda discussão, os projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados. Neste particular, êle funcionava como segunda Casa do sistema bicameral, cujo mecanismo é o seguinte: Terminada a discussão parlamentar na Câmara dos Deputados, a proposição legislativa era enviada ao Senado, (7) com esta recomendação: "A Câmara dos Deputados envia ao Senado a proposição Junta e pensa que tem lugar pedir-se ao Imperador sua sanção".

Se concordasse o Senado com o projeto da Câmara, seria êste remetido solenemente à sanção do Imperador. Caso contrário, seria devolvido com as emendas do Senado à Câmara que, segundo a Constituição, poderia adotar

(7) Constituição de 1824, art. 35.

uma das duas soluções: ou aprovar as emendas, ou recusá-las. Neste caso, poderia convocar a Assembléia Geral para decidir qual a proposição aceitável, se a primitiva da Câmara, ou a proposição emendada pelo Senado. Segue-se a sanção solene.

C) *Poder Executivo*. É o Imperador o Chefe ao Poder Executivo, no Estado Imperial. Auxiliam-no os ministros de Estado. Como representa, no sistema monárquico instaurado em 1824, uma superautoridade, exercita o Poder Executivo convocando a nova Assembléia Geral ordinária, nomeando magistrados, preenchendo os cargos públicos, nomeando as autoridades civis, militares superiores — diplomatas, comandantes de terra e mar. Tôda a política externa e interna lhe está afeta: declaração de guerra, acôrdos de paz, celebração de tratados e convênios internacionais e, no âmbito interno, concessão de títulos, honrarias, condecorações, distinções; tinha êle poder para conceder ou negar beneplácito às resoluções eclesiásticas como decretos de concílios, letras apostólicas, expedir decretos e regulamentos para a execução das leis etc.

Como auxiliares do Imperador, chefe do Poder Executivo, os Ministros de Estado correspondem às atuais autoridades que comandam um setor de governo. Segundo a Constituição imperial, (8) a lei designará os negócios pertinentes a cada Secretaria de Estado, à frente da qual se encontra o Ministro. Autoridades auxiliares de governo, compete-lhes referendar ou assinar os atos do Poder Executivo para que possam ser executados.

Fato a assinalar é que se o Imperador surge como chefe de Governo “irresponsável”, (9) diversamente o Ministro de Estado é responsável, em razão do exercício de suas funções, por peita, subôrno, abuso de poder, inobservância da lei, dissipação dos bens públicos, ato contra a liberdade, a segurança e a propriedade dos cidadãos. Igualmente responsáveis são os Conselheiros de Estado que, pertencendo a Conselho de Estado, também se vinculam ao Poder Executivo.

É o Ministro de Estado a autoridade fronteira entre o domínio de governo e o de Administração. Ao mesmo tempo é êle auxiliar do Chefe de Estado (autoridade governamental) e chefe da administração ministerial (autoridade administrativa). Suas atribuições vão ser definidas na lei própria relativa a cada Secretaria de Estado.

D) *Poder Judicial*. Poder Judicial, em vez de Poder Judiciário, é a expressão com que figura, na Constituição de 1824, êsse poder estatal. O sistema judiciário instaurado pela Constituição comporta duas categorias de autoridades judicantes: *Juízes* e *Jurados*, e uma hierarquia de órgãos e magistrados. (10)

a) *Quanto às autoridades judicantes*, o princípio constitucional estabelecido é o de que o Poder Judicial é composto de juízes e jurados. Êstes

(8) Constituição de 1824, art. 131.

(9) *Idem*, art. 99 — A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada. Êle não está sujeito a nenhuma responsabilidade.

(10) Constituição de 1824, art. 151 e 152.

se pronunciam sobre o fato; aquêles aplicam a lei. Além dessas autoridades, poderiam as partes nomear árbitros. Cumpre ainda assinalar que se admite o princípio da conciliação amigável, amistosa, entre partes em litígio; somente após o malôgro dessa conciliação era admissível a ação processual em Juízo. Para a solução amistosa é que a Constituição previu os Juizes de Paz, eleitos pelo mesmo tempo que o eram os vereadores.

b) Sob outro aspecto, as autoridades judicantes são consideradas individualmente, como *Juiz singular*, ou como membros de um órgão colegial Judiciário; Juiz de Relação e Juiz do Supremo Tribunal de Justiça. Penetrámos, então, *no domínio da hierarquia de órgãos e magistrados*. Aí distinguimos, de baixo para cima, o Juiz de termo, o Juiz Municipal, o Juiz de Direito, a Relação tribunal-provincial, e o Supremo Tribunal de Justiça, que é o órgão judiciário de última instância.

Haveria uma Relação para cada província e, na capital do Império, além de uma Relação, havia o Tribunal Supremo. Compunham-no juizes letrados, tirados das Relações por suas antiguidades. Competia-lhe conceder e denegar revistas nas causas; conhecer das faltas dos magistrados de ordem inferior, aos Presidentes de Províncias e dos funcionários do corpo diplomático.

Os juizes letrados eram perpétuos mas não podiam ser suspensos e demitidos, procedendo parecer do Conselho de Estado; contra êles era admissível a ação popular.

3. A) *Processo de Escolha dos Governantes*; B) *Os Partidos Políticos do Império*.

A) *Processo de Escolha dos Governantes*. O regime monárquico adotou um princípio seletivo de escolha dos governantes, baseado ora na capacidade econômica, ora na condição social de quem devia exercer, ativa ou passivamente, o direito de voto, isto é, de quem deveria eleger ou ser eleito governante, entendendo-se êste como representante que vai atuar junto ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo. Os membros do Poder Judiciário — Juiz de Direito, de Relação do Supremo Tribunal de Justiça — são nomeados, e não eleitos. Não obstante o Juiz singular inferior — Juiz de Paz — é eleito do mesmo modo que o eram os vereadores. De modo geral, a categoria dos governantes, no Estado imperial, está vinculada à classe dominante, à elite econômica e social do país.

a) *Condições para o direito de voto*. O princípio seletivo vai ser aplicado inicialmente, nas eleições primárias (11) tanto no que respeita ao exercício ativo do direito de voto quanto ao que vai ser eleito. No primeiro caso, a Constituição imperial fixa as condições de capacidade para votar e, em seguida, enumera os que, em virtude da condição social, não podem exercer o direito de votação.

A partir do exercício, em primeiro grau, do direito de voto, há o princípio geral segundo o qual só pode votar o cidadão que se encontra no gozo dos

(11) Ver, mais adiante, no item Graus de Eleição.

direitos políticos, bem como o estrangeiro naturalizado. A seguir, exige-se o processo seletivo dos eleitores por meio da exclusão, do direito de voto, de pessoas de determinada condição social, ou em idade insuficiente para a aquisição ou capacidade política. Por isso, não podem votar os menores de 25 anos exclusive os oficiais militares, os casados, os bacharéis e os clérigos, desde que tenham o mínimo de 21 anos de idade. Igualmente, não tinham direito ao voto os filhos dependentes, mesmo maiores, e os criados domésticos, e os religiosos que vivem em comunidade claustral. A Carta imperial faz concessão à classe dos primeiros caixeiros das casas de comércio, aos criados da Casa Imperial que não forem de galão branco, e aos administradores ou fazendas rurais e fábricas. Todos podem votar. Fato a ressaltar é que, mesmo no exercício do direito de voto, nas eleições primárias, exige-se capacidade econômica ao eleitor. Nessas condições, estão excluídos de votar os que não tiveram renda líquida anual de cem mil réis.

Quanto às eleições de 2.^o grau, novas condições são estabelecidas. Estão proibidos de votar os libertos, os criminosos pronunciados e os que não tiveram renda anual de duzentos mil réis.

Para habilitar-se ao direito de ser eleito, isto é, para o exercício passivo do direito de voto, exigem-se, além das condições ora mencionadas, outros requisitos seletivos ao postulante: renda anual de quatrocentos mil réis, ser brasileiro nato e professar a Religião do Estado (católica).

b) *Graus de Eleição*. A escolha de governantes passava ainda por dois graus de eleição. Adotou a Constituição imperial, preliminarmente, as "eleições primárias". Os cidadãos elegiam, em Assembléias Paroquiais, os "eleitores de Províncias", e estes, os representantes da Nação — deputados e senadores — bem como os representantes de Província — Conselheiros gerais de Província, mais tarde membros das Assembléias Legislativas Provinciais, que, pelo Ato Adicional de 1834, substituíram os Conselhos Gerais de Província. Em consequência, a investidura dos deputados e dos senadores do Império se fazia por meio de eleições indiretas, (12) isto é, mediante dupla escolha de representantes. Nas eleições de primeiro grau (Assembléias Paroquiais) escolhia-se o eleitor que deveria escolher o representante de província; e, nas eleições de 2.^o grau, eleições *gerais*, selecionavam-se os representantes de província e os da Nação.

B) *Os Partidos Políticos do Império*. No tempo da efervescência das lutas políticas de emancipação e durante o período regencial, surgiram os primeiros agrupamentos da opinião partidária. Assim é que, à extinção das Côrtes Portugêsas, (13) duas correntes de opinião debateram pela respectiva hegemonia política: a dos realistas, partidários das Côrtes extintas, e os *liberais*, que preconizavam a autonomia legislativa.

Retirando-se Pedro I para Portugal, em virtude do 7 do abril de 1831, fracionaram-se aquelas correntes. Dividiram-se os liberais, em *liberais mo-*

(12) Constituição de 1824, art. 90.

(13) Órgão Legislativo da metrópole, do qual participavam representantes brasileiros.

derados (chimangos) e os *liberais exaltados*, (jurujubas ou farroupilhas). Por sua vez, os *realistas* evoluíram para nova atitude em relação à dinastia remante. Não mais podendo defender a restauração das Côrtes, que já tinham sido fulminadas pela Carta de 1824, os realistas de 1831 preconizavam a restauração de D. Pedro I, como Regente, e assumiram três alas de opinião: a dos *caramurus*, a dos *retrógrados* e a dos *restauradores*.

O balanço das várias tendências partidárias dava, enfim, em resultado três partidos: o Moderado, o Exaltado e o Conservador. Os dois primeiros estratificaram-se no Partido Liberal. Este, juntamente com o Partido Conservador, dominaram, durante cerca de meio século, o cenário político do Império. Tentativas houve, é certo, durante o reinado de D. Pedro II, de criação de novos partidos, como desdobramento ou segunda expressão de cada um dos partidos centrais. Assim a de instituição do Partido Libertador, do Partido Progressista, Partido Histórico etc.

Tais ensaios não alteraram, porém, o quadro fundamental da composição partidária. Dessa forma, as instituições governamentais do Império repousavam no sistema então vigente de dualidade de partidos políticos. Do Partido Liberal ou do Partido Conservador saíam, por via das eleições, os representantes provinciais e os representantes nacionais. A estes caberia, conseqüentemente, o exercício do Governo Geral, cuja expressão é o "Gabinete". Em 36 Gabinetes, que se sucederam a partir de 1840, data da maioria de D. Pedro II, revezaram-se os liberais e os conservadores, eleitos em nome da respectiva agremiação partidária e convocados pelo Imperador, em razão do exercício do Poder Moderador. Esse rodízio bem testemunha a importância do partido político na vida das instituições governamentais do Império o que lhe assegura uma posição de órgão auxiliar do governo, ou órgão paragovernamental do Estado Imperial.