

TRADIÇÃO E MODERNIDADE NA CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO: O PODER LEGISLATIVO

TRADITION AND MODERNITY IN THE CONSTITUTION OF THE EMPIRE: THE LEGISLATIVE POWER

MARCELO CASSEB CONTINENTINO¹

Resumo

O presente artigo elabora estudo sobre o Poder Legislativo na Constituição do Império de 1824. Como estratégia de abordagem, analisa a estrutura, composição e principais atribuições do Legislativo. Do ponto de vista metodológico, concentra-se predominantemente na análise dos constitucionalistas, isto é, das pessoas que desenvolveram estudos sistemáticos sobre a Constituição, e dos textos que se dedicaram à reflexão da Constituição de 1824 e de documentos que a antecederam, essenciais à compreensão do contexto histórico, social e político. A partir da análise realizada, conclui-se que o Poder Legislativo exerceu papel fundamental na monarquia constitucional brasileira, atuando na formação das leis, na defesa de direitos individuais e na salvaguarda da própria Constituição do Império.

Palavras-chave: Constituição do Império; separação de poderes; Poder Legislativo; Câmara de Deputados; Senado.

Abstract

This article presents a study of the Legislative Power in the Constitution of the Empire of 1824. As a strategy for this approach, it analyzes the structure, composition, and primary functions of the Legislative Power. From a methodological perspective, it predominantly focuses on the analyses of constitutional scholars, that is, those who have engaged in systematic explorations of the Constitution, as well as the texts dedicated to reflections on the Constitution of 1824 and documents that preceded it, which are indispensable for a comprehensive understanding of the historical, social, and political context. Upon concluding this analysis, the conclusion is reached that the Legislative Power played a pivotal role in the Brazilian constitutional monarchy, engaging actively in the formation of laws, the defense of individual rights, and the safeguarding of the Constitution of the Empire itself.

Keywords: Constitution of the Empire; separation of powers; Legislative Power; Chamber of Deputies; Senate.

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Pernambuco (FCAP-UPE). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado) da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB)/Università degli Studi di Firenze (2014). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela UnB (2006). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife/UFPE (2002). Líder do Grupo de Pesquisa Teoria e História Constitucional Brasileira (UPE/Lattes). Procurador do Estado de Pernambuco, desde 2005, e Advogado. Sócio efetivo do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano (IAHGP). E-mail: macasseb@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9084-2273>.

1. Introdução

A Constituição de 1824 foi a pedra de toque da fundação e construção do Império do Brasil. Uma Carta que, em diversos aspectos, fixou rupturas com a ordem político- jurídica vigente e criou bases duradouras e estáveis para a formação da Monarquia Constitucional, Representativa e Hereditária.

Foi uma Constituição liberal e inovadora na organização e divisão dos poderes; além de avançar na previsão dos direitos dos cidadãos, alguns dos quais somente voltariam a figurar em texto constitucional na era do constitucionalismo social, com a Constituição de 1934 (v.g.: direito à educação e à saúde, genericamente previstos nos incisos XXXI e XXXII do art. 179).

Nosso objetivo, é examinar a Constituição à luz do pensamento constitucional do Império, considerado esse aquele desenvolvido em torno da análise, descrição e crítica da Constituição de 1824, de modo a esboçar uma compreensão jurídica sobre a organização política dos poderes no Império, com especial destaque aos Poderes Legislativo, cuja análise não raro é sombreada em face da sobrepujança do imperador e seus poderes (Moderador e Executivo).

2. Primeiras aproximações: a separação dos poderes na Constituição do Império

A Constituição do Império foi recebida sob os mais efusivos aplausos pela comunidade jurídica do Império. Sua outorga pelo imperador Dom Pedro I, mesmo após haver dissolvido a Constituinte de 1823 e descumprido a promessa de convocar nova Constituinte, não configurou um problema quanto à sua legitimidade constitucional, segundo os lentes Lourenço José Ribeiro² e José Maria de Avellar Brotero³. Para o professor de São Paulo, a elaboração da

² Lente da disciplina de “Direito Natural, Público, Análise da Constituição do Império, Direito das Gentes e Diplomacia” e fundador do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda, posteriormente transferido para o Recife, Lourenço José Ribeiro entendia que, a despeito de não ser submetida a uma Constituinte e por ela aprovada, “a nossa Constituição é legítima, porque sendo oferecida pelo Senhor Dom Pedro I, com o título de Projeto, para ser discutida em uma Assembleia Constituinte, e podendo por isso ser ou deixar de ser aceita, converteu-se logo em Constituição pelo juramento de todos os corpos municipais e cidadãos do Império”. Cf. RIBEIRO, Lourenço José. *Análise da Constituição Política do Império do Brasil* (1829). *Arquivo do Ministério da Justiça*. Rio de Janeiro: Ano 34, n. 142, p. 1-155, abr/jun, 1977, p. 16.

³ Lente da disciplina de Direito Público Universal, do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de São Paulo, José Maria de Avellar Brotero reconhecia que “a soberania de um povo não está na união das forças sociais, mas sim

Constituição deu-se no bojo de um processo que envolveu e privilegiou as mentes mais brilhantes para sua elaboração; já o professor de Olinda reforçava ser prescindível sua apreciação por uma Constituinte, vez que teria sido submetida ao crivo das câmaras municipais do Império.

Sem enfrentar a questão da legitimidade de sua Constituição, o “constitucionalista do Império”, Pimenta Bueno⁴, reverenciava-a: “sábia Constituição política, que rege o Império: cada um dos seus belos artigos é um complexo resumido dos mais luminosos princípios do Direito Público filosófico, ou racional”. E, sem poupar adjetivos para descrevê-la (“é uma das mais antigas do mundo, sábia, liberal, protectora”, razão por que se deveria perpetuá-la e “deduzir della suas logicas, justas, bellas e creadoras consequencias”), concluiu seu livro de *Análise da Constituição* com votos “de amor” e “gratidão” a ela antecidos pelos seguintes dizeres: “Ela será sempre, como já tem sido, nossa Arca da Aliança em nossas tempestades e perigos; é, e será a base firme de nosso poder, nossa força crescente, e nossa gloria nacional”.

Também Joaquim Rodrigues de Sousa, autor de um dos mais consistentes comentários sobre a Carta de 1824⁵, registrou em favor dela palavras enfaticamente elogiosas: “nada realmente mais admira, que apresentar o Brazil na América do Sul a mais bela e perfeita constituição monarchica”.

Talvez o tom elogioso à Constituição de 1824 possa insinuar que sua elaboração, a forma de organização dos poderes e os contornos dos procedimentos e institutos foram fruto de um amplo consenso do ponto de vista jurídico e político. Contudo, os antecedentes históricos da Constituição do Império revelam que muitas das definições constitucionais, a exemplo do princípio da separação de poderes, das instituições e suas atribuições, foram bem controversos. As disputas em torno da melhor forma de organizar juridicamente a nação e os poderes políticos ensejaram o surgimento de atritos entre os principais atores políticos e jurídicos, especialmente

na união das capacidades” e que o “fim da soberania é procurar a maior soma de bem civil e político; e isto pertence ao pensamento, e não à vontade; é da repartição do entendimento, e, portanto, só aos homens sábios e virtuosos, em quem reside a inteligência e meditação, pertence a mesma soberania”. Desse modo, nas altas capacidades intelectuais dos autores da Constituição do Império, membros integrantes do Conselho de Estado de 1823, residia a legitimidade constitucional. Cf. BROTERO, José Maria de Avellar. *Filosofia de direito constitucional* (1842). São Paulo: Malheiros, 2007, p. 38-39.

⁴ Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. IV-V e p. 489.

⁵ Cf. SOUSA, Joaquim Rodrigues de. *Analyse e commentario da Constituição Politica do Imperio do Brazil*. Vol. I. S. Luiz: Typ. B. de Mattos, 1867, p. XXXIV.

entre segmentos da Constituinte de 1823 e o imperador, que levaram à sua dissolução e à outorga da Carta de 1824 em moldes mais adequados ao projeto político imperial.

O discurso predominantemente laudatório do Texto Constitucional de 1824, próprio da comunidade jurídica nacional até as décadas de 1850-1860⁶, no entanto, sugere uma característica importantíssima da doutrina constitucional em geral. À exceção de alguns poucos publicistas, como Frei Caneca⁷, crítico severo da Carta de 1824 para quem o Poder Moderador seria a “chave mestra da opressão da nação brasileira”, não houve maiores críticas à separação de poderes estabelecida pela Constituição de 1824 – em suas primeiras décadas de existência.

Princípio fundamental à conservação dos direitos dos cidadãos e meio seguro de tornar eficazes as garantias constitucionais (art. 9º), a Constituição do Império de 1824, no art. 10, inovou em relação às Constituições até então existentes ao dividir os poderes em quatro: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. A novidade, à toda evidência, residia na figura do Moderador, uma surpresa trazida pelo Projeto de Constituição elaborado pelo Conselho de Estado de 1823 e, por conseguinte, presente na outorgada Constituição de 1824.

Mesmo um Lourenço José Ribeiro⁸, que reconhecia só existirem dois poderes (Executivo e Legislativo), afirmou que a Constituição se distinguiu com a criação de dois outros poderes: o Judicial e o Moderador. O Judicial, necessário para obstar ao Legislativo julgar casos concretos, pondo em risco o direito à liberdade, vida e segurança dos cidadãos (argumento de Montesquieu). O Moderador, imprescindível para “servir de chave à organização política, mantendo a independência, equilíbrio e harmonia dos outros Poderes, sem o que não era possível obter-se os saudáveis efeitos da divisão mencionada, porque entregues a si mesmos, facilmente se desorganizariam”.

Mesma opinião (acrítica e descritiva) do princípio da separação de poderes foi sustentada por Pedro Autran da Matta Albuquerque, lente catedrático do Curso Jurídico de Olinda, ao explicar que fora instituído o modelo ideal de separação de poderes, capaz de realizar

⁶Cf. CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 196-210.

⁷ Cf. CANECA, Frei. Crítica da Constituição outorgada (1824). In: *Ensaios Políticos*. Rio de Janeiro: Documentário, 1976, p. 67-75, p. 72. Embora Frei Caneca não tenha formação jurídica formal, dada sua imersão intelectual nos assuntos jurídicos e políticos, ele foi possivelmente, consoante registrado por Gláucio Veiga, o primeiro formulador de uma crítica doutrina do direito constitucional brasileiro. Cf. VEIGA, Gláucio. *A teoria do poder constituinte em Frei Caneca*. Recife: UFPE, 1975, p. 37-59.

⁸ Cf. RIBEIRO, Lourenço José. *Op. cit.*, p. 37-38.

harmoniosamente os objetivos comuns de qualquer sociedade (segurança e progresso)⁹, sendo o imperador peça fundamental para manter o equilíbrio e a harmonia dos outros poderes¹⁰.

Expressão da soberania nacional, a divisão em quatro poderes – para Pimenta Bueno – configurava o elemento de harmonia e de ordem apto a neutralizar perigos e abusos, sobretudo aqueles relacionados à onipotência do Legislativo. Em sua visão¹¹, a coroa deveria ser revestida de todo poder compatível com as liberdades públicas, sob pena de desfalecimento da monarquia¹².

Não foi diferente a opinião de José Carlos Rodrigues¹³, que, assumindo como verdade inquestionável o pressuposto de que o imperador jamais poderia fazer mal ao país, o Moderador encarnava o “verdadeiro poder conservador” com o fim de assegurar a independência e a harmonia entre os demais poderes.

No entanto, o discurso constitucional da primeira metade do século XIX, que parecia mais comprometido com a legitimação da Constituição do que propriamente com sua análise crítica, silenciou em relação ao grau de intervenção do imperador, por meio do Poder Moderador, sobre os demais poderes, em especial o Legislativo. É claro que, no rastro do pensamento dos políticos e juristas brasileiros monarquianos, figurava o modelo restaurador da Constituição de 1814 da França e pensadores liberais moderados como Benjamin Constant, definindo-se os parâmetros teóricos e jurídicos que conduziram à recepção do Poder Moderador em nossa ordem constitucional¹⁴.

Essa decisão, contudo, não faz senão reafirmar a presumida superioridade do imperador¹⁵ – fruto de sua atestada natureza de “ente metafísico”, a que se referira o então

⁹ Cf. ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Elementos de direito publico*. Recife: Typ. Imparcial, 1849, p. 8-11.

¹⁰ *Idem*, p. 21 e p. 46.

¹¹ Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. *Op. cit.*, p. 140-142.

¹² Tobias Barreto não perdoou o misticismo de Pimenta Bueno, bem como sua parvoíce de “qualificar de mais elevada e filosófica esta ou aquela forma de governo”. Para Tobias, o seu livro mais se assemelhava a um escrito de teólogo, havendo “o publicista régio” se tornado um padre: “o sábio brasileiro está ainda no período atrasado das fórmulas estêreis que se repetiam, como as santas palavras de uma reza milagrosa”. Cf. BARRETO, Tobias. *Direito público brasileiro* (1872). In: *Estudos de Direito I*. Rio de Janeiro: Solomon; Sergipe: Diário Oficial, 2012, p. 142.

¹³ Cf. RODRIGUES, José Carlos. *Constituição Política do Imperio do Brasil*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1863, p. 15-22.

¹⁴ Sobre o tema, por todos, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. O momento monarquiano. *Tese (Doutorado em Ciência Política)*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: 2007, p. 24-142.

¹⁵ Contra essa supremacia imperial, Tobias Barreto tempos depois se voltaria no campo da crítica teórica e para ela cunharia o termo “metafísica constitucional” para denunciá-la e impugnar a forma como se consumou na Carta

deputado constituinte Antônio Carlos Ribeiro de Andrada¹⁶ (em sua intervenção na Constituinte ao discutir a posição do trono imperial) e, via de regra, perfilhada tanto pelos liberais moderados, quanto pelos monarquistas ultraconservadores da Constituinte de 1823¹⁷.

Não se pode, pois, ler-se e interpretar-se a organização dos poderes na Constituição de 1824, senão em cotejo com todo o processo de independência do Brasil, especialmente com o 12 de outubro de 1822 e o 12 de novembro de 1823¹⁸, respectivamente, as datas da aclamação de Dom Pedro como imperador constitucional do Império do Brasil e da dissolução da Constituinte de 1823, que simbolizaram sua autoridade política superior em relação ao Legislativo, que terminou por se refletir na Constituição de 1824, como visto.

3. O Poder Legislativo na Constituição de 1824

Mesmo com a Constituição moldada em termos de conferir “toda a força necessária ao Poder Executivo”¹⁹ (isto é, ao imperador), o papel institucional do Poder Legislativo no Império foi muito além da relevante função de formação das leis, como queria José Paulo Figueirôa Nabuco de Araújo²⁰, na sua “catequese constitucional”, o primeiro livro de Direito Constitucional escrito no país em face da Constituição de 1824. Era uma engrenagem elementar ao funcionamento da monarquia constitucional.

Avellar Brotero²¹ entendia que “o poder legislativo é essencial em toda e qualquer organização social”, especialmente para formar uma “entidade moral”, a que toca “dirigir o poder executivo esclarecendo-o nas suas livres determinações, prevenindo, fixando-lhes meios,

de 1824, por meio de algumas ambiguidades e contradições, a exemplo do fato de o imperador ser o chefe e o titular dos Poderes Executivo e Moderador, respectivamente.

¹⁶ O deputado Antonio Carlos insinuou que o imperador seria quase (um) Deus: “Elle he um ente methafísico; e eu quizera que não fallassemos no seo nome se não em casos de extrema necessidade”. Cf. BRASIL. *Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)*. Tomo I. Brasília: Senado Federal, 2003, p. 303.

¹⁷ Cf. RODRIGUES, José Honório. *A Assembléia Constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 274-275.

¹⁸ Cf. CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Independência Política e limitação Constitucional: percursos na elaboração da Constituição do Império. In: *Pernambuco na Independência do Brasil: olhares do nosso tempo* (Coord. George F. Cabral de Souza). Recife: CEPE, 2022, p. 103-142.

¹⁹ Cf. BRASIL. *Diário da Assembléia...* Tomo I, p. 18.

²⁰ Cf. ARAUJO, José Paulo Figueirôa Nabuco de. *Dialogo constitucional brasiliense*. 2. ed. Rio de Janeiro: s/ed, 1829, p. 5.

²¹ Cf. BROTERO, José Maria de Avellar. *Op. Cit.*, p. 42-43.

enunciando e determinando o resultado das relações internas e externas e criando e aperfeiçoando”.

Era o foro próprio da deliberação das questões fundamentais da sociedade e da definição das regras elementares ao convívio social. Por isso mesmo, Nicolao França e Leite²², com a experiência constitucional e política acumulada sob a vigência da Constituição do Império, concluiu que o Poder Legislativo seria simplesmente o mais importante dos poderes:

O poder legislativo é sem duvida na ordem social o mais importante de todos os poderes; porque não só incumbe-lhe cuidar dos grandes interesses da sociedade, velar e promover sua prosperidade e grandeza, sua manutenção e perpetuidade, os interesses individuais, a segurança pessoal, e de propriedade e sua liberdade, como conter na órbita de suas atribuições os outros poderes políticos; em uma palavra velar na guarda da Constituição e promover o bem geral.

É bem verdade que, nessa como em outras análises similares, houve seletivo silenciamento do Poder Moderador, cuja previsão constitucional alterava toda lógica e dinâmica da separação dos poderes (se é que se poderia falar, de acordo com Tobias Barreto²³, de separação dos poderes). O fato é que a estruturação dos poderes, em especial do Legislativo, é reflexo direto das concepções de poderes e de sua forma de elaboração (leia-se, outorga da Carta de 1824). Nesse sentido, mesmo tendo por referência os parlamentos da Inglaterra, França, Espanha e Portugal²⁴, não se configurou aqui um mero processo de mimetismo institucional. Basta lembrar a soberania e a transcendência próprias do parlamento inglês, que não foram reproduzidas na dinâmica da política imperial brasileira.

Ao contrário, a conciliação entre a tradição absolutista e os ventos liberais do constitucionalismo que varriam o território brasileiro se deu nos termos do art. 11 da Constituição de 1824: “Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral”, que a sua vez deve ser interpretado em conjunto com seu art. 98, o qual, definindo o Poder Moderador, expressou ser o imperador seu “Chefe Supremo da Nação” e “Primeiro Representante”, como aliás, faziam questão de ressaltar os comentadores da Constituição²⁵.

²² LEITE, Nicolao Rodrigues dos Santos França e. *Considerações políticas sobre a Constituição do Imperio do Brazil*. Rio de Janeiro: Typographia de J. M. A. A. de Aguiar, 1872, p. 73.

²³ Cf. BARRETO, Tobias. *Prelecções de direito constitucional* (1882). In: *Estudos de Direito (Vol. II)*. Aracaju: Ed. Estado de Sergipe, 1926, p. 73.

²⁴ Cf. RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a evolução nacional: introdução histórica*. Vol. 1. Brasília: Senado Federal, 1972, p. 15-19.

²⁵ Dentre outros, veja-se Polycarpo Lopes de Leão, para quem: “Se vem primeiro a monarquia na denominação do governo do Brasil é por cortezia ao primeiro representante e delegado da nação”. Cf. LEÃO, Polycarpo Lopes de. *Considerações sobre a constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1872, p. 7 e ss.

Não obstante, o Poder Legislativo não deixou de ocupar peculiar centralidade no jogo dos poderes, até porque sua relevância institucional variou de acordo com o contexto e as circunstâncias políticas durante a longa vigência da Constituição de 1824²⁶. Não seria despropositado concordar com Pimenta Bueno²⁷ e reconhecer que o Legislativo foi o poder em cujas “mãos todos os elementos sociaes” residiam e que “crea o direito, a obrigação e as penas, quem regula os outros poderes e os cidadãos, quem decreta as normas que devem reger a sociedade, em summa, é quem faz, interpreta e desfaz a lei”. Em uma só frase: “o poder que actua com a maior influencia sobre a sorte e destinos nacionaes”.

3.1. Estrutura e composição do Poder Legislativo: a Assembleia Geral

A Constituição de 1824, revelando traços de um constitucionalismo moderado bem alinhado à doutrina constitucional de Montesquieu e também influenciada pelas instituições monárquicas inglesas²⁸, em seu art. 14, estabeleceu o “bicameralismo” do Poder Legislativo: “Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado”.

Essa solução institucional, embora tradicional hoje em nossa cultura política e constitucional, não foi uma opção natural dos autores da Constituição. Não poucos modelos constitucionais comparados já existiam à época e eram conhecidos pelos constituintes²⁹. A estrutura unicameral ou bicameral do Poder Legislativo tinha repercussão direta no caráter constitucional da monarquia.

A citar um parâmetro bem familiar aos constituintes brasileiros, a Constituição Portuguesa de 1822, criticada por ser “a mais radical e antimonárquica” das Constituições

²⁶ Tem toda a pertinência a observação de Joaquim Nabuco, segundo a qual “a compreensão da Constituição variou fundamentalmente de geração em geração”. Cf. NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Vol. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997, p. 88.

²⁷ Cf. BUENO, Pimenta. *Op. cit.*, p. 47-48.

²⁸ Cf. CHACON, Vamireh. *História do legislativo brasileiro: Câmara dos Deputados*. Vol. III. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 8-13.

²⁹ Cf. WEHLING, Arno. Os projetos constitucionais na época da independência: esboço de análise comparativa. In: *Bicentenário da Independência do Brasil*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2023, p. 21-38.

portuguesas³⁰, previu um Legislativo unicameral³¹. Também o projeto (liberal) de Hipólito José da Costa, de 1822, publicado no *Correio Brasiliense*, adotou a solução unicameral³².

No entanto, esse tema gerou sensível controvérsia constitucional³³, que se deixa representar pela crítica de Frei Caneca³⁴, em suas *Cartas de Pítia a Damão*, à proposta constitucional de Frei Sampaio. Íntimo do imperador e redator do periódico *Regulador Brasileiro*, Frei Sampaio defendia a monarquia constitucional, calcada nas ideias liberais de Benjamin Constant, por exclusão à democracia pura (ou república) e à monarquia portuguesa vintista, caracterizada pela supremacia legislativa, e justificava a maior concentração de poderes possível nas mãos do monarca³⁵. Quanto ao Poder Legislativo, entendia que deveria ser dividido em duas câmaras: uma de representação (a dos deputados), outra de moderação (a dos senadores).

³⁰Cf. HESPANHA, António Manuel. *Hércules confundido*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 89.

³¹A Constituição Portuguesa de 1822 instituiu o Poder Legislativo unicameral (art. 32), com deputados eleitos para um mandato de dois anos (art. 41), tornando-o mais volúvel às facções, paixões e instabilidade política. Os deputados representavam a nação, tornaram-se o “soberano congresso” em substituição ao (não mais) “soberano rei”, o que evidencia sob esse aspecto a radicalidade da Revolução do Porto, a que se seguiram as Cortes Constituintes e a Constituição à luz da qual tamanhas e sensíveis eram as atribuições do Legislativo: votação e aprovação das leis, além da interpretação e revogação; controle de observância da Constituição e das leis; promoção do bem-estar geral da nação; fixação anual dos efetivos militares; fixação anual dos impostos e despesas públicas; avaliação da responsabilidade (criminal, política e cível) dos ministros. Influenciado em sua composição por John Locke, as cortes portuguesas se revelaram um extraordinário poder que tinha sua legitimidade derivada da atuação em função do bem geral da nação portuguesa. Cf. HESPANHA, António Manuel. *Hércules confundido*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 87-131.

³² Cf. COSTA, Hipólito José da. *Correio Brasiliense*. Londres: n. 172, Setembro, 1822, p. 375-384.

³³ A definição da estrutura do Poder Legislativo e da participação do imperador (ou rei) no processo legislativo também inflamou os debates constitucionais na França revolucionária, consoante exposto por: LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*: Vol. 48, n. 3, 2005, p. 611-654.

³⁴ Cf. CANECA, Frei. *Cartas de Pítia a Damão*. In: *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca (Org. Evaldo Cabral de Mello)*. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 210-258. Ironicamente, Frei Caneca polemizava com Frei Sampaio, a quem não poupava críticas pessoais: “Além da Câmara representativa, outra Câmara de moderação para examinar, pesar e apurar os trabalhos da primeira? Muito bem. Mas como não são anjos os que devem formar esta Câmara, sim homens tão frágeis como os da primeira, tão apaixonados como eles, os seus pensamentos não têm cunho da infalibilidade, nem os seus trabalhos estarão isentos das pechas da injustiça, parcialidade e sem-razão, por cujo motivo deve haver outra Câmara, que decante os resultados da segunda, faça separação entre o ouro da bondade e as terras e mais corpos heterogêneos dos erros e defeitos”. Certo de que o Senado seria composto pela açodada criação de barões, viscondes e marqueses de pessoas próximas ao imperador, sentenciou: “aí temos uma nobreza nova criada para sortir a Câmara [de moderação], e o instituto, que em algumas nações se admitiu, para cortar por males, entre nós fonte de males e de incômodos”. *Idem*, p. 225.

³⁵ Cf. MACHADO, Daniel Gomes & CICILIO, Tiago da Silva. Governo misto e liberdade política no projeto de constituição monárquica de Frei Sampaio. In *Anuário do Museu Imperial*. Vol. II. Petrópolis: Museu Imperial, 2021, p. 141-161.

Frei Caneca³⁶, alegando a impertinência da recepção do bicameralismo parlamentar inglês, descrito e elogiado por Montesquieu em *Do Espírito das Leis*, dada a inexistência de uma típica nobreza brasileira, criticou-o energicamente ao argumento de que, ao final, sendo o Senado uma câmara identificada com o imperador, haveria sensível influência deste sobre o Legislativo, ameaçando sua independência e representatividade.

Da Constituição de 1822, marcada por seus pelos “excessos democráticos”³⁷, e do unicameralismo, se afastaram os brasileiros, que preferiram por inspiração a Constituição inglesa e a Carta de 1814 da França, elaborada no marco de um horizonte político de conciliação³⁸ e sob os influxos do “liberalismo da restauração”³⁹, a opção pelo Poder Legislativo bicameral na Constituição de 1824 (art. 15).

Tal escolha, contudo, não foi isenta de críticas. A definição do arranjo institucional do Legislativo foi alvo de disputas por várias forças políticas, não se limitando a uma mera liberalidade dos padres fundadores, consoante se viu acima a partir da crítica de Frei Caneca. A centralização do poder com toda a força necessária ao Executivo era inegociável para o imperador, conforme ele próprio fez saber aos membros da Constituinte de 1823 na sessão inaugural⁴⁰, o que se revelou inclusive na forma de configuração das duas casas legislativas.

Do ponto de vista da doutrina constitucional brasileira, a solução não só se revelou adequada como também foi muito elogiada. Sintomática, pois, da opinião de José Carlos

³⁶ Perfilhando o argumento de Montesquieu de que as Constituições devem se adequar às características de seu povo, território, costumes, caráter moral e demais circunstâncias conexas (*Idem*, p. 228-229), Frei Caneca rejeitou o bicameralismo, em face da inexistência da classe brasileira de nobres: “Todos os homens que sabem pesar as coisas conhecem que estas alcunhas de Pernambuco, e outras desta laia em todo o Brasil, significam uma coisa que nenhum paralelo tem com a nobreza europeia; que os fidalgos do Brasil não formam corpo, são uns indivíduos isolados, não constituem classe distinta; pois que todos os dias se estão a confundir e identificar-se com outras famílias, onde não se diz meu avô foi capitão-mor da *Jacoca*, meu pai mestre de campo do batalhão de *Cinabres*, meu tio no décimo quarto grau transversal, juiz ordinário de *Pilão Arcado*”. CANECA, Frei. Cartas de Pítia a Damão. In: *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca (Org. Evaldo Cabral de Mello)*. São Paulo: Editora 34, 2001, p. 254.

³⁷ Antônio M. Hespanha destacou que “os mais liberais” deputados portugueses não se entusiasmarão tanto pela Constituição inglesa e seus princípios, já que mantinha uma série de atribuições ao monarca, autoridade cujos poderes as Cortes de Lisboa procuraram cercear. Assim, a inspiração maior da Constituição de 1822 adveio das Constituições francesas de 1791 e 1793, bem como da Constituição de Cádiz de 1812. Cf. HESPANHA, Antônio Manuel. *Op. cit.*, p. 87-88.

³⁸ Cf. CHACON, Vamireh. *História do legislativo brasileiro: Senado Federal*. Vol. II. Brasília: Senado Federal, 2008, p. 38-45.

³⁹ Cf. DIJN, Annelien de. *French political thought from Montesquieu to Tocqueville*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 68 e ss.

⁴⁰ Cf. BRASIL. *Diário da Assembléia...* Tomo I, p. 18.

Rodrigues⁴¹, segundo quem “uma Constituição tão sábia, como é a brasileira, não podia deixar de crear duas camaras, uma temporaria e outra vitalicia”.

Bem ou mal, essa foi a solução que prevaleceu na Constituição de 1824 que, nas palavras de um jurista crítico contumaz das instituições imperais, Tobias Barreto⁴², mesmo não sendo a rigor justificável, sua adoção no Brasil revelou-se uma boa medida para se tentar atingir a perfeição das leis.

Afinal, lembrava o Visconde de Caravelas que “nós estamos em um governo misto” e que o “Senado é quem serve de equilíbrio dos poderes”⁴³, tanto para conter o absolutismo monárquico como para prevenir a oligarquia aristocrática ou a demagogia democrática. Ao passo que, na lógica interna do Legislativo, a Câmara de Deputados seria responsável pelo dinamismo, mudança e avanços das leis e regulamentações, formando-se assim um Poder Legislativo dinâmico e equilibrado.

3.1.1. Senado

A Constituição de 1824, fruto de um processo marcado por continuidades e rupturas, pavimentou com a instituição do Senado um sistema de governo representativo que permitia ao imperador exercer um controle sobre os primeiros passos do “Brasil soberano”, já que lhe atribuía a prerrogativa de designar os senadores a partir de uma lista tríplice formada pelos eleitores⁴⁴.

Uma das principais características constitutivas do Senado era a vitaliciedade de seus membros (art. 40), que desde antes a outorga da Constituição até seus momentos finais foi criticada⁴⁵. Prerrogativa essa “de alta importância para que bem satisfaça a sua missão”,

⁴¹ RODRIGUES, José Carlos. *Op. cit.*, p. 16.

⁴² Tobias Barreto questionava: “Mas, entre nós, pode se dizer seriamente que o Senado representa interesses diversos dos que representa uma Câmara Temporária?”. Embora tenha criticado a solução bicameralista, por ser fruto do amor à imitação da Inglaterra, sem a necessária correspondência de existência de interesses diversos que no Império do Brasil se pudessem representar pela Câmara e pelo Senado, Tobias não a achou “arbitrária”, eis que “a divisão de Câmaras da nossa Constituição teve em mira estabelecer duas alçadas diferentes na confecção da lei, para garantir a perfeição della”. Dois graus de formação da lei, garantiria uma lei com condições de apresentar “intelligencia sem paixão” e “todos os caracteres de uma lei boa”. Cf. BARRETO, Tobias. *Op. cit.*, p. 80-82.

⁴³ *Apud* CHACON, Vamireh. *História do legislativo...* Vol. II., p. 35.

⁴⁴ Cf. CHACON, Vamireh. *Op. cit.*, p. 27-35.

⁴⁵ Cf. CANECA, Frei. *Crítica da Constituição outorgada...*, p. 67-75. Sobre as críticas e inúmeras tentativas de reverter a vitaliciedade da Câmara Alta, a exemplo da reforma constitucional de 1834, ver: LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. *O Senado nos anos finais do Império: 1870-1889*. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 14-20.

segundo Pimenta Bueno⁴⁶, para que fosse “independente do povo e da Coroa” e pudesse tão-somente atender aos desígnios do povo quando fossem “úteis e justos”, e não por temor ou receio das paixões populares.

Não se tratava de uma inovação da Constituição de 1824. O Projeto de Constituição da Constituinte continha previsão similar (art. 92), inclusive atribuía ao imperador a competência de escolher os senadores a partir da lista tríplice formada pela Câmara de Deputados (“Sala dos Deputados”, art. 101) ou, no caso da primeira formação, por eleição provincial (art. 99).

O Senado foi “colocado em uma posição intermediária entre o progresso e a conservação, entre os interesses móveis e fixos, entre as aspirações locais e o bem-estar geral”; “perfeitamente independente, será guarda, juiz consciencioso entre a liberdade e o poder”⁴⁷. Porém, a proximidade entre o Senado e o imperador era tamanha, que Pedro Autran⁴⁸ defendia que ambos os atores deveriam ser “aliados necesarios da corôa, e o seu baluarte constitucional contra as inovações exorbitantes da outra Camara”. O professor da Faculdade de Direito do Recife destacava que a escolha do monarca obrigava os senadores a defenderem as atribuições da Coroa, em face de eventuais iniciativas abusivas da Câmara de Deputados.

Era grande, como se vê, a receptividade do Senado como anteparo à “Câmara popular”, funcionando como verdadeiro poder moderador dentro do próprio Legislativo⁴⁹. Tratava-se de uma casa parlamentar que necessariamente tinha um perfil diferente da Câmara de Deputados. Ainda que dotada de representatividade e fosse titular da delegação do poder legislativo pela nação soberana, o Senado tinha a natureza de uma casa de moderação e equilíbrio.

3.1.2. Câmara de Deputados

No que tange à Câmara de Deputados, dada sua natureza eletiva e temporária, era destinada a representar as necessidades essencialmente variáveis da população, o que naturalmente se modificaria de tempos em tempos. Como deveria ser indissociável das pessoas por ela representadas, fazia-se necessário realizar consultas temporárias para escolha dos

⁴⁶ BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito publico brasileiro...*, p. 117.

⁴⁷ *Idem*, p. 56.

⁴⁸ Cf. ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Elementos de direito publico*. Recife: Typ. Imparcial, 1849, p. 28.

⁴⁹ Cf. ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Op. cit.*, p. 28-29.

deputados, a fim de que, nessa Casa Legislativa, sempre houvesse representantes fieis das ideias e interesses da nação⁵⁰.

A periodicidade da renovação dos mandatos da Câmara de Deputados deveria ser razoável⁵¹. A experiência política acumulada, àquela altura, já mostrava que mandatos longos afastaria os representantes dos eleitores; e mandatos muito curtos fragilizariam a própria instituição legislativa e, mais amplamente, a monarquia constitucional representativa, porquanto atrairiam intensa instabilidade, imprevisibilidade e eventuais formações políticas indesejáveis; além do próprio custo econômico, moral e político, oriundo do ato em si de promover e realizar as eleições⁵².

Em conclusão, em termos de composição e de estrutura do Poder Legislativo, o entendimento hegemônico em relação à Constituição de 1824 foi de que se teria calculado bem a divisão do Legislativo, equilibrando-se a ordem e a prosperidade⁵³. Cada uma das câmaras legislativas foi diversamente composta e “animada”, o que abria a possibilidade de analisar as questões nacionais sob diversos ângulos, relações e urgências. Se uma delas estava mais associada ao interesse móvel, ao progresso e às mudanças, a outra, caso do Senado, manifestava-se como a institucionalização do “princípio conservador”. Força essa que se revelou de modo mais contundente na principal função do Legislativo: o poder “da formação das leis”⁵⁴.

3.2. Formação das Leis: Assembleia Geral e imperador

O poder legislativo, como expressão da soberania política na criação das leis, foi partilhado em três ramos pela Constituição de 1824: Senado, Câmara de Deputados e imperador. Essa, segundo Pimenta Bueno⁵⁵, seria uma condição inerente às monarquias constitucionais, pois, caso a coroa não integrasse o poder legislativo, haveria riscos à sua autoridade política, à garantia dos direitos individuais e à harmonia entre os poderes, em face de eventuais leis inconvenientes ou da configuração da onipotência legislativa.

⁵⁰ Cf. ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Op. cit.*, p. 24-25.

⁵¹ Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. *Op. cit.*, p. 112-113.

⁵² Cf. BARRETO, Tobias. *Op. cit.*, p. 89-90.

⁵³ BUENO, José Antônio Pimenta. *Op. cit.*, p. 110.

⁵⁴ ARAUJO, José Paulo Figueirôa Nabuco de. *Op. cit.*, p. 5.

⁵⁵ Cf. BUENO, José Antonio Pimenta. *Op. cit.*, p. 47-50 e p. 140-146.

A divisão do poder legislativo em três ramos (art. 13: “O Poder Legislativo é delegado á Assembléa Geral com a Sancção do Imperador”), que continha previsão similar no Projeto da Constituinte de 1823 (art. 41), foi imprescindível para o interesse da ordem e da prosperidade pública. Mais um gesto, pois, de sabedoria da nossa Lei Fundamental⁵⁶, não faltando aqueles que, nesse arranjo institucional, ainda ressaltassem a primazia do monarca na função legislativa⁵⁷.

Não bastava o bicameralismo como elemento de contenção das paixões ou onipotência legislativa. Fundamental seria ainda, sobretudo numa monarquia constitucional, a criação de mais um elemento conservador, um “juiz dos legisladores”, associando o poder legislativo à coroa, que deveria ser compreendida como a primeira dos legisladores⁵⁸. Conforme destacado por Gláucio Veiga, essa era a secular tradição constitucional portuguesa, que remontava aos tempos visigóticos, em que o exercício da soberania nacional se dava pelo concurso da vontade das cortes e do rei⁵⁹. A participação do monarca no poder legislativo era condição *sine qua non* à configuração da monarquia constitucional, sem o que imensos seriam os riscos de desintegração do governo e da sociedade.

A Carta de 1824, em convergência com o Projeto de Constituição de 1823, manteve e até intensificou o grau de participação do imperador no processo legislativo (art. 52 e seguintes). Reconheceu-lhe, assim, o direito à proposição que, se aceita pela Câmara de Deputados, seria convertida em projeto de lei. Assegurou aos ministros do Império o direito à participação e à discussão nas sessões. Por fim, estabeleceu a prerrogativa da sanção/veto dos projetos aprovados pela Assembleia Geral.

Sobre o direito real de veto, havia um debate relevante em torno do “veto absoluto” ou “veto suspensivo” pelo monarca. O veto absoluto, típico daqueles que partiam da confiança ilimitada na infalibilidade do rei, não mais permitiria nova discussão pelo Legislativo da matéria rejeitada pelo monarca. Já o veto suspensivo devolvia a matéria ao Poder Legislativo, hipótese,

⁵⁶ *Idem*, p. 49

⁵⁷ De acordo com Francisco Pinto Pessoa, em tese defendida para concurso de ingresso na Faculdade de Direito do Recife em 1859, estando o monarca completa e perpetuamente identificado com a nação, não restaria qualquer dúvida de que “a coroa é e deve ser o primeiro legislador, legislador de ultima instancia, legislador de duplo character, legislador juiz dos mais legisladores”. Cf. PESSOA, Francisco Pinto. Poder-se-ha dizer entre nós, que o Imperador é um dos ramos do poder legislativo, ou que delle faz parte integrante? In: *Theses e Dissertação*. Recife: Typographia de Santos & Companhia, 1859, p. 13.

⁵⁸ Cf. PESSOA, Francisco Pinto. *Op. cit.*, p. 11-15.

⁵⁹ Cf. VEIGA, Gláucio. *Op. cit.*, p. 27-33.

em tese, prevista pela Constituição de 1824 (art. 64 e 65). Uma acertada resolução, de acordo com Aprígio Guimarães⁶⁰, pois qualquer poder detentor da prerrogativa de veto absoluto sobre outro poder romperia com o equilíbrio constitucional e ameaçaria as liberdades⁶¹.

Por fim, a Constituição de 1824, como referido acima, intensificou a participação do imperador no poder legislativo, mediante uma singela modificação na prerrogativa do veto do Projeto da Constituinte no que tange aos efeitos do “silêncio imperial”. Se neste documento, a não manifestação do imperador sobre aceitação ou rejeição do projeto de lei no prazo constitucional constituía uma forma tácita de sanção (art. 115); na Constituição de 1824, nos termos do art. 67, seu silêncio “terá o mesmo efeito, como se expressamente negasse a Sanção”, o que implicava uma desvalorização institucional do Poder Legislativo no processo de elaboração das leis, vez que, também por essa forma, o imperador fora contemplado com grande soma de poderes no processo legislativo, podendo pôr todo o esforço da Assembleia abaixo pelo simples silêncio.

3.3. Assembleia Geral e o Controle da constitucionalidade das leis

Pimenta Bueno⁶² afirmou que a “Constituição é a lei das leis”, demandando “maior inspeção” do que as demais e sua observância deveria ser religiosa. Havia uma preocupação em fazê-la ser respeitada, embora, em sua redação original, não houvesse a previsão de procedimentos institucionais quanto à sua forma de realização⁶³.

⁶⁰ Cf. GUIMARÃES, Aprígio Justiniano da Silva. O Veto concedido aos monarcas nos governos constitucionais deveria ser absoluto ou suspensivo? *O Direito: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*: Anno IV, vol. 11, p. 793–803, set./dez., 1876.

⁶¹ Registre-se que, na visão de Francisco Pinto Pessoa, a possibilidade em tese de reverter o veto imperial, mediante a reapresentação do projeto por duas novas legislaturas sucessivas àquela que sofreu a rejeição, na prática, equivaleria a um veto absoluto, pois consideradas as diversas prerrogativas da coroa com poderes sobre a Câmara de Deputados e o Executivo, politicamente, seria inviável se verificar a hipótese do art. 65 da Constituição. Cf. PESSOA, Francisco Pinto. *Op. cit.*, p. 14-15. Talvez, por pressentir tal cenário, Frei Caneca tenha sido contrário ao veto em quaisquer de suas modalidades: “A suspensão da sanção imperial a qualquer lei formada pela Assembleia Geral por duas legislaturas (art. 65) é inteiramente ruína à felicidade da nação”. Cf. CANECA, Frei. *Crítica da constituição...*, p. 71. Em sentido contrário, Pimenta Bueno vislumbrou um sábio equilíbrio na Constituição, pois, ao não criar uma impossibilidade jurídica ao instituir o veto suspensivo (e não manter o veto absoluto), deixava aberta a possibilidade de um “appello ao povo”. Cf. BUENO, José Antonio Pimenta. *Op. cit.*, p. 144-145.

⁶² Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. *Op. Cit.*, p. 103-105.

⁶³ Não se pode extrair do inciso IX do art. 15 da Constituição do Império, que atribui à Assembleia Geral “velar na guarda da Constituição”, a competência de exercer o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Também não se pode afirmar, como tem sido corriqueiro na doutrina constitucional brasileira, afirmar-se que

A promulgação do Ato Adicional de 1824 transformou os Conselhos Provinciais (órgãos até então meramente deliberativos e consultivos) em Assembleias Legislativas Provinciais (poder dotado de autonomia legislativa). Tão significativas foram as mudanças promovidas na Constituição de 1824, com inegável inspiração no modelo federal constitucional norte-americano⁶⁴, que José Maria Correia de Sá e Benevides, professor da Faculdade de Direito de São Paulo, reconheceu que o Ato Adicional “tornou o Brasil um imperio semi-federal”⁶⁵.

Com a produção legislativa das Assembleias Provinciais, vieram os conflitos de competência entre elas e a Assembleia Geral, já que não raro avançavam em competências sensíveis ao governo central, a exemplo das leis provinciais tratando de matérias tributárias e administrativas.

O próprio Ato Adicional previu um sistema de controle da constitucionalidade das leis provinciais. Permitiu ao presidente de Província suspender a publicação da lei provincial incompatível com a Constituição (art. 24, § 3º), isto é, conferiu-lhe a prerrogativa de opor o veto (jurídico) fundamentado na Constituição do Império, e, ainda, à Assembleia Geral a competência de cassar (repressivamente) leis provinciais contrárias à Constituição (art. 20). Desse modo, a Assembleia Geral foi investida na fundamental qualidade de “juiz da offensa”, a ser cometida pelas Assembleias Provinciais⁶⁶, podendo anular as leis consideradas abusivas editadas pelas Províncias, mediante o exercício da competência de revogar essas leis incompatíveis com a Constituição.

Tanto a Câmara de Deputados quanto o Senado instituíram a Comissão das Assembleias Provinciais, encarregadas de procederem à análise jurídica da (in)constitucionalidade das leis provinciais. A depender do parecer da Comissão, cada uma das casas legislativas apreciaria e votaria o projeto de resolução anulatória, que tinha por objeto revogar a lei provincial considerada inconstitucional. A regra geral era afetar a questão da constitucionalidade da lei

inexistia controle de constitucionalidade sob a vigência da Constituição de 1824. Sobre o tema, ver: CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do Controle...*, p. 27-47 e p. 289-398

⁶⁴ Nesse sentido, vide: BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: L. Garnier, 1870, p. 351; URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos sobre a administração das provincias no Brasil*. Tomo I. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865, p. 1 e ss.

⁶⁵ Cf. BENEVIDES, José Maria Corrêa de Sá e. *Analyse da Constituição Política do Imperio do Brazil*. São Paulo: Typographia King, 1890, p. 136.

⁶⁶ Cf. URUGUAY, Visconde do. *Op. cit.*, p. 309.

provincial à Assembleia Geral, que, por meio da interpretação autêntica, solucionaria os conflitos existentes, editando resolução anulatória da lei provincial inconstitucional⁶⁷.

Sobre essa sensível atribuição depositada sobre a Assembleia Geral, essencial à salvaguarda da Constituição e de sua normatividade, que a empoderava à condição de agente de inspeção e fiscalização dos atos normativos provinciais⁶⁸, Pimenta Bueno⁶⁹ ressaltou o peso político de tão delicada responsabilidade institucional:

A assembléa geral deve cassar toda a lei provincial que directa ou indirectamente offender a constituição, os limites traçados pelos arts. 10 e 11 do acto adicional, os interesses, ou as imposições geraes da nação, os tratados e os direitos de outras provincias.

Não basta porém que a assembléa geral tenha esse direito e dever, é de summa necessidade que não se olvide de cumprir tão importante obrigação, que as respectivas commissões da camara dos deputados e do senado não deixem vigorar e permanecer esses actos illegitimos, não só pelo pessimo precedente, como por suas consequencias tanto mais nocivas quanto mais inveteradas.

Fazia sentido a preocupação de Pimenta Bueno sobre o controle das leis provinciais pela Assembleia Geral, pois essas Assembleias eram pródigas na edição de leis exorbitantes de sua competência constitucional.

O tema foi detalhadamente analisado pelo visconde do Uruguay⁷⁰, que reconhecia o mecanismo de controle do Ato Adicional seria “meio em si muito efficaz, porque está nas mãos de um poder muito forte”, porém, a seu ver, a experiência “demonstra de um modo irrecusável a sua inefficácia na pratica”, sobretudo porque as Assembleias Provinciais eram useiras e vezeiras no ofício de editar leis abusivas e inconstitucionais, violando competências da Assembleia Geral e dos municípios. Em sua visão, ainda que tenha sido contemplada com tão relevante função constitucional, boa parte das leis inconstitucionais provinciais não encontrava a resistência necessária por parte da Assembleia Geral⁷¹.

⁶⁷ A título meramente exemplificativo, fazemos referência à consulta do Conselho de Estado, de 7 de dezembro de 1845, que, considerando inconstitucionais duas leis da Província do Mato Grosso, determinou sua remessa à Assembleia Geral para deliberação e eventual revogação: “por não ser sua matéria da competência das Assembléas provinciaes, devendo por isso serem remetidas á Assembléa Geral, a fim de serem competentemente revogadas”. Cf. URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos... Tomo I*, p. 45. Sobre casos em que a Assembleia Geral editou resolução anulatória, vide: URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos... Tomo II*, p. 419-423.

⁶⁸ Cf. REGO, Vicente Pereira do. *Elementos de direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Recife: Typographia Commercial de Geraldo Henrique de Mira & C, 1860, p. 43.

⁶⁹ Cf. BUENO, José Antônio Pimenta.. *Op. Cit.*, p. 104.

⁷⁰ Cf. URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos... Tomo II*, p. 419.

⁷¹ Em pesquisa recente, Victor Amorim sustentou que a aparente inércia da Assembleia Geral em matéria de controle da constitucionalidade das leis provinciais não seria fruto de uma omissão institucional pura e simples. O seu silêncio, não raro, decorria de elaborada concertação política dos deputados gerais que articulavam para

O que importa destacar nessa inovadora experiência constitucional, que se originou a partir da reforma constitucional de 1834 promovida pelo Poder Legislativo, foi sua capacidade, primeiro, de promover uma alteração substancial da estrutura constitucional da monarquia. Se, antes, a dissolução da Constituinte de 1823 representou em alguma dimensão a derrota dos liberais que defendiam a máxima descentralização política do governo, com a renúncia do imperador em 1831, essas ideias se articularam melhor, possibilitando a almeja autonomia provincial na Constituição.

Em segundo lugar, a nova atribuição de exercer o controle de constitucionalidade das leis provinciais, não obstante o diagnóstico do visconde do Uruguay, transformou a Câmara de Deputados na “arena” de resolução de conflitos entre os governos geral e provinciais⁷², o que intensificou o peso e a centralidade do Poder Legislativo na organização e dinâmica política dos poderes.

3.4. Demais atribuições da Assembleia Geral

O Poder Legislativo foi estruturado com atribuições que vão muito além da elementar competência de criar, modificar e revogar leis. Também teve a delegação da nação para, em seu nome, atuar como representante e garantidor de seus direitos civis e políticos, ainda que, por vezes, tal mister fosse relativizado em face das competências abrangentes do imperador, que tanto exercia a chefia do Executivo quanto a titularidade do Moderador.

Tal qual se verificou na experiência do constitucionalismo francês, consagrou-se, na experiência constitucional brasileira, o Poder Legislativo como importante ‘garantidor dos direitos individuais’⁷³. Houve a percepção de que o Legislador não só seria o agente garantidor dos direitos individuais por meio da legislação, mas também seria ele o fiador da

acomodar os conflitos normativos entre leis provinciais e nacionais, a fim de resguardar os interesses e, sobretudo, a autonomia política, administrativa e financeira das Províncias. Cf. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Estado unitário e descentralização política no Império brasileiro: a experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de adequação dos atos provinciais. *Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília*. Brasília: 2023, p. 123-166.

⁷² Cf. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Op. cit.*, p. 156-157.

⁷³ Cf. Maurizio Fioravanti. *Appunti di storia delle costituzioni moderne: le libertà fondamentali*. 2. ed. Torino: Giappichelli, 1993, p. 66 e ss. Essa noção do papel garantidor do legislador era assente entre juristas e estadistas brasileiro. Veja-se, por exemplo, que Pimenta Bueno definia “leis positivas” como “normas prescritas pelo poder social legítimo para manter a segurança dos direitos e dirigir os diferentes serviços da sociedade”. Cf. BUENO, João Antônio Pimenta. *Op. cit.*, p. 16.

institucionalização dos poderes, consoante se pode verificar por algumas de suas atribuições fundamentais constitucionalmente previstas⁷⁴.

Com efeito, pela cláusula constitucional que atribuiu à Assembleia Geral a competência de “velar na guarda da Constituição” (art. 15, inciso IX), a Assembleia estava autorizada a examinar se as leis eram fielmente observadas pelos demais poderes⁷⁵. O desembargador Joaquim Rodrigues de Sousa⁷⁶, a propósito, comentou que a Constituição do Império, ao cuidar de garantir-se para manter e preservar a monarquia e propiciar a realização do bem geral à nação, atribuiu à Assembleia Geral a função de sua guarda, que consistiria em (a) nomear comissões para observar se a Constituição tem sido devidamente observada e propor medidas contra abusos; (b) conferir a cada deputado e senador o direito de na forma do regimento interpelar o governo, pedindo informações e providências; e, por fim, acusar ministros na forma prevista na própria Constituição.

Havia o art. 179, inciso XXX, da Constituição, que disciplinava, segundo Pedro Autran⁷⁷, o direito de petição e o direito de requerer contra as infrações à Constituição, autorizando qualquer cidadão a requerer ao Legislativo a “reforma de um abuso, ou a adoção de uma medida de utilidade publica”. Pimenta Bueno⁷⁸, quem mais detidamente analisou o conteúdo dessa disposição constitucional, vislumbrou a existência de três garantias individuais distintas: direito de simples requerimento (ou reclamação), direito de queixa e direito de petição.

O primeiro consistia na faculdade de suplicar alguma coisa em proveito particular, com base em algum interesse lícito, ainda que o direito não tenha se configurado perfeita e

⁷⁴ Sobre as atuações decisivas do Poder Legislativo especialmente no desenvolvimento dos direitos individuais, ver: RODRIGUES, José Honório. *O parlamento e a evolução nacional*. Vols. I a IV. Brasília: Senado Federal, 1972; RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a consolidação do Império, 1840-1861: contribuição a história do Congresso Nacional do Brasil, no período da monarquia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982. O historiador José Honório Rodrigues destacou que, em muitos períodos da vida nacional, as liberdades civis e políticas estiveram sob ameaça, mas encontrou no Parlamento um anteparo à altura de sua defesa e de seu reconhecimento. Cf. RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a consolidação...*, p. 165-169.

⁷⁵ Cf. CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle...*, p. 289 e ss.

⁷⁶ Cf. SOUSA, Joaquim Rodrigues de. *Analyse e comentário...*, p. 110-112.

⁷⁷ Cf. ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Op. cit.*, p. 93. Sobre o tema, que tem sido objeto de várias pesquisas recentes a fim de avaliar-se a real dimensão da atuação da Assembleia Geral como instância garantidora dos direitos individuais, ver em especial: SLEMIAN, Andréa & FERNANDES, Renata Silva. “Na forma que com tanta justiça se requer”: o direito de petição no contexto da Independência do Brasil. *Antíteses*: Vol.15, p.146-181, nov., 2022; SLEMIAN, Andréa. Entre graça e direitos: apontamentos sobre como entender as petições na América portuguesa (século XVIII). *Almanack*: n. 24, 2023, p. 1-38.

⁷⁸ Cf. BUENO, José Antonio Pimenta. *Op. cit.*, p. 433-4337.

plenamente. Fosse um direito perfeito, não mais seria um simples requerimento, mas reclamação.

O direito de queixa, exercitável administrativa ou judicialmente, surgia quando se tratasse de uma ofensa gravíssima ao cidadão ou com infração à Constituição. Ia além da simples petição, porque deveria haver a abertura de ação reparadora da ofensa e a repressão ao ofensor.

O direito de petição tinha natureza e fim diversos. Era um direito político, “uma especie de intervenção no governo do paiz” motivada por algum interesse geral, e não exclusivamente ditada pelo interesse particular ou privado. Essa garantia política individual, a que se referia Pimenta Bueno⁷⁹, envolvia “a faculdade legitima que o cidadão activo tem de apresentar por escripto aos poderes publicos suas opiniões, suas idéas, interesses que partilha e seus votos sobre os negocios sociaes de legislação ou da administração do Estado”.

Ainda, seria possível destacar a atribuição, essa de iniciativa exclusiva da Câmara de Deputados, para dispor sobre leis tributárias, o que lhe imprimia extraordinária força e relevância no controle da atividade econômica e das contas públicas. Tobias Barreto⁸⁰ comentou que tal competência privativa seria reflexo de sua representatividade da parte mais desprotegida da nação, cabendo-lhe, assim, por direito, zelar sobre os interesses mais vivos da população mais vulnerável, tão oprimida pelas cobranças e deveres legais existentes.

4. Notas Conclusivas

Desde antes da outorga da Constituição de 1824, desenvolvia-se no país a cultura constitucional que atribuía legitimidade à política por meio do governo representativo. A convocação da Constituinte de 1823 e o Projeto de Constituição por ela elaborado revelam a consciência dos constituintes quanto à centralidade institucional do Poder Legislativo na estruturação dos poderes de Estado e na garantia dos direitos individuais.

A dissolução da Constituinte, por sua vez, não significou a frustração da experiência constitucional e legislativa até então acumulada. Mesmo com a outorga da Constituição de 1824 em que se “conferiu toda força necessária ao Executivo”, o Poder Legislativo foi estruturado

⁷⁹ *Idem*, p. 434.

⁸⁰ Cf. BARRETO, Tobias. *Op. cit.*, p. 90.

em moldes liberais, tendo sido aproveitada muito de sua conformação inicialmente prevista no Projeto de Constituição de 1823.

O Poder Legislativo, nesse marco do pensamento constitucional liberal, foi contemplado, para além “do poder de formação das leis”, com atribuições fundamentais envolvendo a defesa dos direitos individuais e, em especial, a salvaguarda da própria Constituição do Império, por meio do controle da constitucionalidade das leis.

Não se observou no discurso dos constitucionalistas imperiais, de maneira geral, a defesa por reformas substanciais da estrutura ou atribuições do Poder Legislativo, o que nos permite concluir que sua estrutura e funcionamento atendiam às expectativas existentes durante a vigência da Constituição do Império para essa instituição representativa.

Em suma, não obstante a preeminência imperial calcada numa metafísica constitucional da Carta de 1824, que conferia ao imperador relativa superioridade em detrimento dos demais poderes⁸¹, o Poder Legislativo foi responsável pela construção do Império do Brasil, mantendo suas bases representativas, organizando o país, reformando as instituições, contendo abusos, assegurando os direitos individuais dos cidadãos e, em especial, formando um amplo lastro de experiência institucional fundamental à formação e consolidação da cultura constitucional brasileira. Sem dúvida, foi o fórum por excelência dos grandes embates, discussões e soluções dos problemas nacionais.

O estudo do Poder Legislativo na Constituição de 1824 representa, portanto, um aprendizado imprescindível à melhor compreensão do legado que o constitucionalismo imperial deixou para os tempos republicanos e para o pensamento constitucional brasileiro contemporâneo.

5. Referências

ALBUQUERQUE, Pedro Autran da Matta. *Elementos de direito publico*. Recife: Typ. Imparcial, 1849.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. Estado unitário e descentralização política no Império brasileiro: a experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de adequação dos

⁸¹ Cf. CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle...*, p. 187 e ss.

- atos provinciais. *Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília*. Brasília: 2023.
- ARAÚJO, José Paulo Figueirôa Nabuco de. *Dialogo constitucional brasiliense*. 2. ed. Rio de Janeiro: s/ed, 1829.
- BARRETO, Tobias. Prelecções de direito constitucional (1882). In: *Estudos de Direito (Vol. II)*. Aracaju: Ed. Estado de Sergipe, 1926.
- _____. Direito público brasileiro (1872). In: *Estudos de Direito I*. Rio de Janeiro: Solomon; Sergipe: Diário Oficial, 2012.
- BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*. Rio de Janeiro: L. Garnier, 1870.
- BENEVIDES, José Maria Corrêa de Sá e. *Analyse da Constituição Política do Imperio do Brazil*. São Paulo: Typographia King, 1890.
- BRASIL. *Diário da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)*. Tomos I a III. Brasília: Senado Federal, 2003.
- BROTERO, José Maria de Avellar. *Filosofia de direito constitucional (1842)*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito publico brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.
- CANECA, Frei. Crítica da Constituição outorgada (1824). In: *Ensaio Político*. Rio de Janeiro: Documentário, 1976, p. 67-75.
- _____. *Frei Joaquim do Amor Divino Caneca (Org. Evaldo Cabral de Mello)*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- CHACON, Vamireh. *História do legislativo brasileiro*. Vols. II e III. Brasília: Senado Federal, 2008.
- CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *História do controle da constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)*. São Paulo: Almedina, 2015.
- _____. Independência Política e limitação Constitucional: percursos na elaboração da Constituição do Império. In: *Pernambuco na Independência do Brasil: olhares do nosso tempo (Coord. George F. Cabral de Souza)*. Recife: CEPE, 2022, p. 103-142.
- COSTA, Hipólito José da. *Correio Brasiliense*. Londeres: n. 172, Setembro, 1822.

- DIJN, Annelien de. *French political thought from Montesquieu to Tocqueville*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- FIORAVANTI, Maurizio. *Appunti di storia delle costituzioni moderne: le libertà fondamentali*. 2. ed. Torino: Giappichelli, 1993.
- GUIMARÃES, Aprigio Justiniano da Silva. O Veto concedido aos monarchas nos governos constitucionaes devera ser absoluto ou suspensivo? *O Direito: Revista Mensal de Legislação, Doutrina e Jurisprudência*: Anno IV, vol. 11, p. 793–803, set./dez., 1876.
- HESPANHA, António Manuel. *Hércules confundido*. Curitiba: Juruá, 2010.
- LEÃO, Polycarpo Lopes de. *Considerações sobre a constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1872.
- LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. *O Senado nos anos finais do Império: 1870-1889*. Brasília: Senado Federal, 1978.
- LEITE, Nicolao Rodrigues dos Santos França e. *Considerações políticas sobre a Constituição do Imperio do Brazil*. Rio de Janeiro: Typographia de J. M. A. A. de Aguiar, 1872.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de Poder Moderador no Brasil (1822-1824). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*: Vol. 48, n. 3, 2005, p. 611-654.
- _____. O momento monarquiano. *Tese (Doutorado em Ciência Política)*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: 2007.
- MACHADO, Daniel Gomes & CICILIO, Tiago da Silva. Governo misto e liberdade política no projeto de constituição monárquica de Frei Sampaio. *In Anuário do Museu Imperial*. Vol. II. Petrópolis: Museu Imperial, 2021, p. 141-161.
- NABUCO, Joaquim. *Um estadista do Império*. Vol. I. 5. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.
- PESSOA, Francisco Pinto. Poder-se-ha dizer entre nós, que o Imperador é um dos ramos do poder legislativo, ou que delle faz parte integrante? *In: Theses e Dissertação*. Recife: Typographia de Santos & Companhia, 1859.
- REGO, Vicente Pereira do. *Elementos de direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Recife: Typographia Commercial de Geraldo Henrique de Mira & C, 1860.
- RIBEIRO, Lourenço José. Análise da Constituição Política do Império do Brasil (1829). *Arquivo do Ministério da Justiça*. Rio de Janeiro: Ano 34, n. 142, p. 1-155, abr/jun, 1977.
- RODRIGUES, José Carlos. *Constituição Política do Imperio do Brasil*. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1863.

RODRIGUES, José Honório. *O Parlamento e a evolução nacional: introdução histórica*. Vols. I a IV. Brasília: Senado Federal, 1972.

_____. *A Assembléia Constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974.

_____. *O Parlamento e a consolidação do Império, 1840-1861: contribuição a história do Congresso Nacional do Brasil, no período da monarquia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

SLEMIAN, Andréa. Entre graça e direitos: apontamentos sobre como entender as petições na América portuguesa (século XVIII). *Almanack*: n. 24, 2023, p. 1-38.

SLEMIAN, Andréa & FERNANDES, Renata Silva. “Na forma que com tanta justiça se requer”: o direito de petição no contexto da Independência do Brasil. *Antíteses*: Vol.15, p.146-181, nov., 2022.

SOUSA, Joaquim Rodrigues de. *Analyse e commentario da Constituição Política do Imperio do Brazil*. Vol. I. S. Luiz: Typ. B. de Mattos, 1867, p. XXXIV.

URUGUAY, Visconde do. *Estudos praticos sobre a administração das provincias no Brasil*. Tomos I e II. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1865.

VEIGA, Gláucio. *A teoria do poder constituinte em Frei Caneca*. Recife: UFPE, 1975.

WEHLING, Arno. Os projetos constitucionais na época da independência: esboço de análise comparativa. In: *Bicentenário da Independência do Brasil*. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, 2023, p. 21-38.