

O Senado do Império e o pragmatismo parlamentar brasileiro

PROFESSOR PAULINO JACQUES

Da Faculdade de Direito da UFRJ e
do Associação Brasileira de Letras Jurídicas

I -- ANTELÓQUIO

Deveis estranhar que fale desta Tribuna, e com vestes talares, contrariamente ao que fizeram os conferencistas ilustres que me precederam, discursando da Mesa Diretora.

É uma homenagem especial que presto aos Senadores do Império, que, com sua eloquência fogosa, incendiaram de emoção este recinto augusto.

Em verdade, por aqui passaram, entre outros, Antônio Carlos, o velho — fluente, sonoro e impetuoso. Bernardo de Vasconcelos — impulsivo e mordaz. Zacarias de Góes e Vasconcelos — inteligente e ardoroso. Barão de Cotegipe — lógico e irônico. Gaspar Silveira Martins — trovejante como as cargas de lança de Osório e intemorato qual Bento Gonçalves nos entreveros republicanos-federalistas.

Demais, ousou falar ante a effigie do condor da eloquência brasileira, Rui Barbosa, que assombrou o mundo, em nosso século, com a sua oratória cicerônica. Por isso, fardei-me de gala, como os grandes “cabos de guerra”, antes de suas batalhas memoráveis!

II — PÓS-ANTELÓQUIO

Peço licença também para congratular-me com os organizadores deste ciclo de conferências e da exposição do Senado Federal — Senador Magalhães Pinto, Diretor Machado Paupério, Diretora Leyla Castello Branco Rangel, Zélio Valverde e seus operosos auxiliares —, que mereceram elogiosos comentários do público em geral.

Com essas palavras extraprotocolares, passo ao exame do tema de minha palestra.

III — PRÓLOGO

O Poder Legislativo, na Constituição Política do Império do Brasil, exercido pela Assembléia-Geral, com a sanção do Imperador (art. 13), era bicameral. Compunha-se de duas Câmaras, a dos Deputados e a dos Senadores (art. 14), e mergulhava as raízes na tradição greco-romana e anglo-americana. O *Conselho* e a *Eclésia* atenienses, como o *Senado* e os *Comícios* romanos, bem o demonstram, nas lições de GLOTZ e MOMMSEN. Igualmente, as *Upper*

Chamber e Lower Chamber, dos primórdios das Constituições inglesa e americana – no ensinamento de BLACKSTONE e DICEY, e de STORY e COOLEY.

IV – A COMPOSIÇÃO DO SENADO

O Senado do Império era composto de Senadores *vitalicios*, nomeados pelo Imperador, mas em lista tríplice, escolhida pelo eleitorado das Províncias, em dois graus (arts. 40 e 43).

Cada Província dava tantos Senadores quanto fosse a metade dos seus Deputados (art. 41). No caso de número ímpar de Deputados, levava-se em conta o número imediatamente inferior, de tal forma que a Província que tivesse onze Deputados, daria cinco Senadores (art. 41). E a Província que contasse apenas com um Deputado, daria um só Senador (art. 42). O Senado do Império, no início, em 1826, tinha, em média, cinquenta Senadores.

V – REQUISITOS PARA SENADOR

Eram os seguintes:

A) Brasileiro no exercício dos direitos políticos (nato ou naturalizado) – por exemplo, os Senadores José Clemente Pereira e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, portugueses naturalizados brasileiros.

B) Idade mínima de 40 anos.

C) Pessoa de saber, capacidade e virtudes, tendo preferência as que houvessem prestado serviços à Pátria.

D) Rendimento anual mínimo de 800\$000 (oitocentos mil réis), por bens, indústria, comércio ou emprego (art. 45, n.ºs 1, *usque* 4º).

Entretanto, para Deputado, os requisitos que seguem:

A) Brasileiro no exercício dos direitos políticos.

B) Maior de 25 anos.

C) Professar a religião do Estado.

D) Renda mínima de 400\$000 (quatrocentos mil réis).

VI – ATRIBUIÇÕES DO SENADO

Além das atribuições *legislativas*, que o Senado exercia concomitantemente com a Câmara dos Deputados, tinha ele outras, que lhe eram *exclusivas*. Por isso, os subsídios dos Senadores correspondiam a um e meio dos subsídios dos Deputados (um mais metade) (art. 51).

Todavia, essas atribuições *exclusivas* do Senado apresentavam natureza *vária*:

A) De natureza *política*:

a) convocar a Assembléa-Geral, na hipótese de o Imperador não havê-lo feito, decorridos *três* meses do prazo estabelecido na Constituição, que era 3 de maio de cada ano (art. 47, item 3º, combinado com o art. 18) – sabido que a sessão legislativa durava quatro meses, e a legislatura, quatro anos (art. 17);

b) convocar a Assembléa-Geral, no caso de morte do Imperador, para escolher a Regência Trina Permanente (art. 123) — sendo que, enquanto não se realizasse essa eleição, *governaria* o Império uma Regência Provisória, composta dos Ministros do Império e da Justiça, e de dois Conselheiros de Estado, mais antigos em exercício, sob a presidência da Imperatriz viúva ou, na sua falta, pelo Conselheiro mais antigo (art. 124).

B) De natureza *judiciária*:

- a) *conhecer* dos delitos *individuais* cometidos pelos membros da Família Imperial, salvo os do Imperador, cuja “pessoa” era “inviolável e sagrada, não estando sujeito a responsabilidade alguma” — nos precisos termos do art. 99 (Constituição, art. 47, item 1º);
- b) *conhecer* dos delitos *individuais* praticados por Conselheiros de Estado e Ministros de Estado;
- c) *conhecer* dos delitos *individuais* cometidos por Senadores e Deputados, sendo que os destes durante a legislatura (art. 47, item 1º).

É óbvio que os delitos “individuais” eram os que, hoje, denominamos delitos “comuns”, e o “conhecimento” deles compreendiam o seu “processo” e o “julgamento”. Como observa o Marquês de São Vicente (José Antônio Pimenta Bueno), “esse tribunal especial justifica-se para afastar a possível influência das paixões políticas ou populares no julgamento de tais delitos” (in “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, edição do Ministério de Justiça, Rio, 1958, pág. 114, *in fine*). Nesses crimes, a acusação incumbia ao Procurador da Coroa (art. 48).

Em se tratando de responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado (art. 47, item 1º), hoje, denominado “crime de responsabilidade” ou “impeachment” — na terminologia anglo-americana —, o Senado apenas julgava, cabendo a acusação à Câmara dos Deputados (Constituição, arts. 38 e 47, Lei de 15-10-1827, arts. 17, 18 e 20). Obviamente, nos delitos comuns dos Senadores e Deputados (estes, durante a legislatura), cabia a acusação ao Procurador da Coroa, ainda que julgados pelo Senado (arts. 47 e 48).

VII — O PRAGMATISMO PARLAMENTAR

Chamamos “pragmatismo” ao conjunto de práticas observadas no Parlamento, de acordo com a lei ou *a latere* dela. Na Inglaterra — a pátria do regime de governo parlamentar —, BLACKSTONE e BAGEHOT examinaram o assunto. Essas práticas, acabamos adotando, algumas contra o *texto* da nossa Constituição.

Eis as principais:

- a) “Fala do Trono”, discurso em sessão solene da Assembléa, em que o Imperador expunha o seu programa de governo, na abertura, e analisava-lhe a execução, na de encerramento — sessões essas que a Constituição do Império denominava “Sessões Imperiais” (arts. 18 e 19);
- b) “Resposta à Fala do Trono”, em que a Assembléa sobre ela se pronunciava, em termos corteses, na presença de Sua Majestade, e, de-

pois, livremente, em reunião comum — como informava o Marquês de São Vicente (*in* “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, cit. págs. 125 e 126);

- c) “Interpelações aos Ministros de Estado”, para esclarecerem os negócios de suas Pastas — aliás, a “prática” sem apoio em texto constitucional, como demonstrou o Visconde de São Leopoldo (José Feliciano Fernandes Pinheiro), quando Ministro do Império, mas que o Imperador acabou aceitando (*in* “Anais da Câmara dos Deputados”, anos de 1826 e 1827);
- d) “Moções de confiança”, em favor dos Gabinetes Ministeriais, que por elas eram mantidos;
- e) “Moções de desconfiança”, que, em geral, derrubavam esses Gabinetes;
- f) “Dissolução da Câmara dos Deputados”, em consequência de o Imperador não aceitar a “Moção de desconfiança”, ou por outro motivo relevante. Aliás, de acordo com o art. 101, nº 5, da Constituição, cabia à Sua Majestade essa prerrogativa, com audiência do Conselho de Estado.

Por absurdo que pareça, uma dessas “práticas” iniciou-se antes da existência de nossa Constituição Imperial, com a dissolução da Assembléia Constituinte e Legislativa, por Decreto de 12 de novembro de 1823, convocada outra no mesmo ato, segundo o posterior texto constitucional (art. 101, nº 5).

VIII — OS PRECURSORES, NO BRASIL, DO PRAGMATISMO PARLAMENTAR

Reunida em 1826, a segunda Assembléia Legislativa, na conformidade da Constituição Política outorgada em 23 de março de 1824, três intímatos gladiadores da tribuna parlamentar — Evaristo Ferreira da Veiga, Bernardo Pereira de Vasconcelos e Nicolau Pereira de Campos Vergueiro —, iniciaram a campanha em prol da *parlamentarização* do regime de “governo pessoal” do Imperador, com apoio no Estatuto supremo.

Como esclareceu ao plenário, o Visconde de São Leopoldo — então Ministro do Império, que era a Pasta mais importante, porque cuidava dos negócios e interesses gerais das Províncias —, a pretensão dos “três mosqueteiros do sistema parlamentar” não tinha apoio na Constituição, mas o Imperador, por liberalidade, acedia àquela. Essa doutrina foi mantida, nos anos posteriores de 1827, 1828 e 1829, pelo Marquês de Olinda (Pedro de Araújo Lima) e pelo Marquês de Caravelas (José Joaquim Carneiro de Campos) — ao tempo, as mais altas expressões da inteligência e da cultura jurídica do País.

Dá por diante, o “comparecimento” dos Ministros de Estado ao plenário das Câmaras, para responderem a “interpelações” feitas pelos mandatários políticos — converteu-se em “prática” regular, ou mais exatamente, em “costume constitucional”. Eis porque Alfredo Valladão, no seu famoso ensaio, “Da Aclamação à Maioridade”, edição de 1973, pág. 230, considerava, com razão, a Bernardo de Vasconcelos o “verdadeiro precursor do sistema parlamentar brasileiro”. Os “Anais da Câmara dos Deputados”, nos anos de 1826 a 1829, corroboram a assertiva do saudoso historiador.

A própria abdicação de Sua Majestade Imperial, em 1831, e a posterior renúncia do Regente único, presidente de uma República Coroada, o severo Padre Diogo Antônio Feijó, demonstraram que o “sistema parlamentar”, entre nós, fortalecia-se sempre e cada vez mais. E a Lei da Maioridade, de 23-7-1840, que “arranhou” o art. 121 da Constituição, declarando o Imperador maior antes dos “18 anos completos”, pois tinha apenas 14 anos, 7 meses e 15 dias de idade — reafirmou o propósito de as Câmaras governarem o País. A atitude corajosa e patriótica de Antônio Carlos, no plenário da Câmara, convidando os seus pares e o povo a irem ao Senado solicitar-lhe a aprovação dessa lei de imediato, *revalidou*, ainda que sob forma de “revolução branca”, o “pragmatismo parlamentar”. Vale rememorar a famosa frase-digna do Duque de Caxias, do Marquês do Herval ou do Barão do Triunfo, mais tarde repetida nos plainos paraguaios — “Quem for brasileiro, que me acompanhe ao Senado!”

IX — O CARGO DE PRESIDENTE DO CONSELHO DE MINISTROS

A Lei nº 523, de 20 de julho de 1847 (*impropriamente chamada decreto*), que criou o cargo de “Presidente do Conselho de Ministros”, veio consagrar a nossa “pragmática parlamentar”, quase trintenária, porque o Ministro do Império, como já referi, chefiava praticamente o Gabinete.

A partir daí, o Conselho de Ministros transformou-se num corpo político colegiado, com força deliberante majoritária — verdadeiro Gabinete no estilo inglês, qual se verifica em JENNINGS, em sua clássica obra “Cabinet Government”.

Aliás, o Marquês de São Vicente informava, em seu livro citado, que, “na ausência do Imperador às reuniões do Conselho, o Presidente do Conselho é na “verdade o 1º-Ministro” (pág. 260, nº 359).

Assim, o que, até então, era “costume parlamentar”, passou a direito positivo — seguindo o afamado apctegma de SPENCER — “o costume precede a boa lei”.

X — GABINETES MINISTERIAIS DERRUBADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Embora a Constituição (art. 101, item 6º, combinado com o art. 142), facultasse ao Imperador “nomear e demitir *livremente* os Ministros de Estado, sem prévia audiência do Conselho de Estado” — no exercício do Poder Moderador, que pressupunha aquela audiência —, Sua Majestade, em geral, atendia ao pronunciamento da Câmara dos Deputados.

Realmente, foram “derrubados”, através de “moções de desconfiança” aprovadas pela Câmara dos Deputados, entre outros, os seguintes Gabinetes Ministeriais:

- a) em 1861, o presidido por Luís Alves de Lima, mais tarde, Marechal e Duque de Caxias, a maior glória militar da Pátria;
- b) em 1862 e 1864, o de Zacarias de Góis e Vasconcelos, liberal ardoroso, professor de direito e orador destemido;

- c) em 1883, o do 2º Marquês de Paranaguá (João Lustosa);
- d) em 1885, o de Souza Dantas (Manuel Pinto), liberal moderado.

XI – CÂMARAS DOS DEPUTADOS DISSOLVIDAS PELOS GABINETES MINISTERIAIS

Em contrapartida – mas consoante a “pragmática parlamentar” –, foram “dissolvidas” as seguintes Câmaras dos Deputados, que dificultavam a ação do Governo, entre tantas, convocadas novas Câmaras para breve:

- a) em 1849, por sugestão do Presidente do Conselho, Marquês de Olinda, apesar de haver colaborado na elaboração de grandes leis, como o Código de Comércio, a Lei de Antitráfico de Escravos e a Lei das Terras – todas promulgadas em 1850;
- b) em 1863, novamente o Marquês de Olinda – em verdade, um dos mais dedicados políticos brasileiros – sugeriu ao Imperador a dissolução da Câmara, convocando novas eleições;
- c) em 1868, o Visconde de Itaboraí (Joaquim José Rodrigues Torres) logrou a dissolução da Câmara por motivos político-partidários;
- d) em 1872, o Visconde do Rio Branco (José Maria da Silva Paranhos) – estadista do porte político do Marquês de Olinda – obteve a dissolução da Câmara, não obstante haver ela colaborado na elaboração da “Lei do Ventre Livre”, sancionada pela excelsa Princesa Isabel, em sua primeira Regência;
- e) em 1878, o Visconde de Sinimbu (João Lins Vieira Cansansão de Sinimbu), cujo Gabinete foi cognominado de “Gabinete Terremoto”, em face dos graves problemas que suscitou, como a “eleição direta” e o “direito à deputação dos acatólicos” – idéias essas defendidas por Gaspar Silveira Martins, com o seu conhecido ardor e talento. Note-se que, apesar de convocada nova Câmara, essa não se reuniu durante o governo de Sinimbu, que não gostava do plenário político;
- f) em 1884, o Senador José Antônio Saraiva concorreu para a dissolução da Câmara, apesar de haver esta votado a “Lei da eleição direta” (Decreto Legislativo nº 3.029, de 9-1-1881), que democratizou o nosso sistema eleitoral, mas “arranhou” a Constituição, tal como já o fizera a “Lei da Maioridade” – consagrando a sentença de M. T. Cícero, “salus populi suprema lex est!”;
- g) em 1884, o Gabinete Souza Dantas (M. P.) sugeriu ao Imperador a dissolução da Câmara, que foi logo realizada;
- h) em 1885, o Barão de Cotegipe (João Maurício Wanderley) – uma das expressões mais altas da oratória parlamentar, temido pelo próprio Gaspar Silveira Martins, o “Sansão do Império”, no juízo autorizado de Joaquim Nabuco – dissolveu a Câmara depois de haver esta votado a “Lei do Sexagenário” (Lei nº 3.270, de 28-9-1885);
- i) por último, a dissolução através do Visconde de Ouro Preto (Afonso Celso de Assis Figueiredo), em 17 de junho de 1889, convocando novas eleições para 20 de dezembro do mesmo ano, as quais não chegaram a realizar-se em face do advento da República, em 15 de novembro.

O programa ultraliberal de Ouro Preto compreendia, entre outras medidas, a autonomia local e provincial, a supressão da vitaliciedade dos Senadores, a reforma do Conselho de Estado e a ampliação dos direitos civis e políticos. Foi tamanha a repercussão desse programa, que o Deputado Pedro Luís, em aparte irônico, declarou: “É a instituição da República”; ao que o Chefe do Governo respondeu energicamente: “É a inutilização da República” (in “Anais da Câmara dos Deputados” de 1839, vol. I, sessão de 11 de junho).

XII – GABINETES DISPENSADOS, “EX SPONTE”, PELO IMPERADOR

No exercício pleno do Poder Moderador (art. 101, item 6º, combinado com o art. 142, *in fine*, da Constituição), o Imperador dispensou “ex sponte” (livremente), alguns Gabinetes Ministeriais, entre os quais referimos:

- a) o de Zacarias, em 30 de agosto de 1864;
- b) o de Sinimbu, em 7 de março de 1880;
- c) o de Martinho Campos, em 2 de julho de 1882;
- d) o de Lafaiete Rodrigues Pereira – Jurisconsulto e caráter diamantino –, em 5 de julho de 1884;
- e) os de Saraiva, 20 de janeiro de 1882 e 19 de agosto de 1885.

XIII – A ESTABILIDADE MINISTERIAL

Apesar das “quedas” e “subidas” periódicas dos Gabinetes Ministeriais – em legítima prática parlamentar –, houve alguns com longa duração. Assim:

- a) o chefiado pelo Visconde do Rio Branco (25º Gabinete do 2º Império), durou mais de 4 anos (de 7-3-1871 a 24-6-1875);
- b) o do Marquês do Paraná (Honório Hermeto Carneiro Leão), mais de 3 anos (de 6-9-1853 a 3-5-1857);
- c) o do Barão de Cotegipe, mais de 2 anos (de 20-8-1885 a 10-3-1888);
- d) o de Luís Alves de Lima, mais tarde, Marechal e Duque de Caxias, mais de 2 anos (de 25-6-1875 a 4-1-1878.)

Dai porque não procede a acusação dos adversários do “parlamentarismo” de que é um “regime de governo instável”.

Tudo depende da organização de dois ou três Partidos, com programas definidos, rigorosa disciplina partidária e planos de ação necessários e úteis ao povo.

XIV – OS SENADORES NA CHEFIA DOS GABINETES

Mas, afinal, qual o papel do Senado dentro do “pragmatismo parlamentar”?

Era preponderante e decisivo. Os Senadores chefiavam, no princípio, os Gabinetes Ministeriais, e mais tarde, presidiam o Conselho de Ministros.

De fato, no 1º Império, ocuparam a Pasta do Império, que correspondia à Chefia do Gabinete, os Senadores Visconde de São Leopoldo e o Marquês de Inhambupe (Antônio Luís Pereira da Cunha). O Gabinete de 5 de abril de 1831, que deu origem à Abdicação, compunha-se, todo ele, de Senadores

e Marqueses — como Inhambupe, Baependi e Paranaguá —, pelo que foi cognominado de “Gabinete dos Medalhões”, ao passo que o Gabinete de 7 de abril, que o sucedeu, chamado de “Gabinete dos Inexperientes”, como, realmente, o eram: o Visconde de Goiana (Bernardo José da Gama), o advogado Manoel José de Sousa França e o General José Manoel de Almeida.

No 2º Império, durante a Regência, o mesmo ocorreu. Em 1832, o Senador Vergueiro ocupou a Pasta do Império; em 1837, o Senador Marquês de Olinda; e em 1840, o Senador Bernardo de Vasconcelos.

Após a Maioridade, em 1841, o Senador Marquês de Sapucaí (Cândido José de Araújo Viana); em 1844 e 1845, o Senador Visconde de Macaé (José Carlos de Almeida Torres.)

Com a criação do cargo de “Presidente do Conselho de Ministros”, em 1847, o Senador Manoel Alves Branco, o primeiro a ocupá-lo; em 1848, 1857, 1862 e 1865, o Senador Visconde de Olinda, depois Marquês; em 1852, 1866 e 1868, o Senador Visconde de Itaboraí (Joaquim José Rodrigues Torres); em 1853, o Senador Marquês do Paraná; em 1858, o Senador Visconde de Abaeté (Antônio Paulino Limpo de Abreu); em 1859, o Senador Barão de Uruguaiana (Ângelo Muniz da Silva Freire); em 1861 e 1875, o Senador Luís Alves de Lima, depois, Marechal e Duque de Caxias; em 1864, o Senador Francisco José Furtado; em 1870, o Senador Visconde de São Vicente, depois, Marquês; em 1871, o Senador Visconde do Rio Branco; em 1880, o Senador José Antônio Saraiva; em 1882, o Senador Visconde, depois, 2º Marquês de Paranaguá (João Lustosa da Cunha Paranaguá); em 1883, o Senador Lafaiete Rodrigues Pereira; em 1884, o Senador Souza Dantas (M. P.), com o seu famoso lema, “nem retroceder, nem parar, nem precipitar”, ensejando o advento da “Lei do Sexagenário”, em 1885, mas já sob o Gabinete Cotegipe; em 1888, o Senador João Alfredo Correia de Oliveira, que, sob pressão da Regente, Princesa Isabel — a Redentora — submeteu-lhe à sanção a mais concisa lei do País, porém, a de repercussão mais profunda, nestes termos:

“É declarada extinta, desde a data desta Lei, a escravidão no Brasil.”
(Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888.)

O último Senador a presidir o Conselho de Ministros, ou Gabinete Ministerial, foi o Visconde de Ouro Preto, em 1889, o qual, apesar do seu programa ultraliberal, não pôde impedir a proclamação da República.

XV — EPILOGO

Assim, podemos afirmar que o Senado, como Câmara Alta, manteve-se à altura do seu papel, segundo o “pragmatismo parlamentar”, orientando os governos para o bem da Pátria.

Como rochedo, quebrando os vagalhões das paixões políticas que subiam da Câmara dos Deputados, o Senado do Império garantiu a sobrevivência das instituições monárquicas, que deram ao Brasil grandeza cívica, política e militar.

E foi uma inapagável forja de estadistas, que iluminaram como o sol, brilharam qual as estrelas e tranqüilizaram o luar, no firmamento político da Pátria!