

Missão Constitucional de Pedro I (*)

ORLANDO BITAR

Professor Titular da UFFa
Juiz Aposentado do Tribunal Regional do Trabalho.

Integrando-se na programação das comemorações do Sesquicentenário de nossa Independência, contribui, nesta data, o Conselho Estadual de Cultura com o desenvolvimento do tema "A Missão Constitucional de Pedro I", sob minha responsabilidade. Não vos maçarei com a exposição do óbvio. Prescindindo, em princípio, do quadro histórico, centralizarei meu estudo em aspectos da rica e contraditória personalidade de Pedro I, em atos de sua trajetória meteórica, em fatos e acontecimentos ainda que transcendentais, historicamente, a sua curta vida, porém indissociáveis do contexto básico do que chamamos a *missão constitucional*.

Falamos em transcendência, porque focalizaremos, na caracterização das instituições, a ultravigência de normas fundamentais do Estatuto de 1824, incorporadas, em definitivo, no patrimônio democrático brasileiro. Impõe-se, para boa marcha e lucidez deste ensaio, acentuar a gesta do príncipe e do imperador até a culminância da outorga da Carta de 25 de março, e daí cristalizadas nesta as coordenadas medulares do novo Estado americano, este tem a cimentá-lo um sentimento nacional remontável, pelo menos, à expulsão do holandês. Exporremos a transeficácia da ação constitucional de Pedro I, até a extinção do Império e, ainda, residualmente, além de 89.

Menino de nove anos, quando se dá o fato extraordinário da transmigração, a que Euclides credita pateticamente a preservação da unidade nacional, imbuído o adolescente da seiva absolutista, que lhe instila o preceptor reacionário frei Antônio de Arrábida, o estadista, todavia, vai estarrecer a Santa Aliança e as coroas européias, quando se proclama imperador *por aclamação dos povos* e institui o constitucionalismo nas duas pátrias, tornando-se seu paladino no velho mundo.

Não nos deteremos na faixa anterior ao nove de janeiro, quando mais direta era a ação do Regente, depois de 16 alçado ao Trono. É assombrosa a série de

(*) Conferência proferida no Conselho Estadual de Cultura — Pará — 1973.

medidas que se iniciam com a abertura dos portos, ao ponto de merecer do autor de "A Margem da História" a sentença feliz — "D. João VI lançou todos os fundamentos essenciais de nosso destino". Saltemos sobre a revolução do Porto e seus primeiros reflexos no Pará e a ação pioneira de Felipe Patroni, futuro representante nosso, com Dom Romualdo de Souza Coelho, nas Cortes de Lisboa. Detenhamo-nos no dia 26 de abril de 1821: um oceano de permeio, que a própria monarquia opusera contra Napoleão, será, para o jovem príncipe, suporte gigantesco a fomentar a libertação de novo reino. A 15 e 16 de maio se processam as eleições dos deputados brasileiros às Cortes Gerais e Constituintes da Nação Portuguesa — esforço malogrado, pois é sabido o desfecho decepçionante da aventura. Mas, é forçoso mencionar, de passagem, a irreverência truculenta de um Cipriano José Barata de Almeida ou a majestade sublime de um Antônio Carlos: "Silêncio: Aqui desta tribuna, até os reis têm de me ouvir". A 5 de junho é o dúbio juramento das Bases. De 9 de dezembro é o decreto do Ultramar que vai provocar o primeiro encontro da Nação com o seu libertador — a ficada de 9 de janeiro de 1922. "Esse *fico*", escreve Pedro Calmon, era um grito marcial: o herdeiro da Coroa desafiava o Soberano Congresso, rompia com o pai, passava a governar revolucionariamente." Aditemos: já é o pacto místico em formação. E conjuguemos bem os fatos: a 18 é a nomeação de José Bonifácio, que, a 16 de fevereiro, promove a assinatura do decreto de convocação de um Conselho de Procuradores das Províncias, a ser presidido pelo Regente e de cujas reuniões participaram os Ministros de Estado, com direito a voto. Assim, lembra Hélio Viana, porque seus membros gozariam das prerrogativas dos antigos conselheiros de Estado em Portugal, tem-se considerado aquele Colégio como nosso primeiro Conselho de Estado, signo da desvinculação ostensiva com a metrópole.

O Conselho reuniu-se a dois de junho, presentes os Ministros, os dois representantes do Rio e Lucas José Obes, da Cisplatina. Presidindo a instalação, o Príncipe lembrou o decreto de 16 de fevereiro e logo denunciou sua superação pela "vontade dos povos de que houvesse uma Assembléia-Geral constituinte e legislativa", iniciativa sobre a qual deveria pronunciar-se o Colégio. A 3 de junho, foi solenemente decidido: "A salvação pública, a integridade da Nação, o decoro do Brasil e a glória de Vossa Alteza Real instam, urgem e imperiosamente comandam que Vossa Alteza Real faça convocar, com a maior brevidade possível, uma Assembléia-Geral de representantes das Províncias do Brasil". No mesmo dia, portanto, a três meses de distância do 7 de setembro, foi assinada a convocação. Ainda que o ato formalmente se reporte à "manutenção da integridade da monarquia portuguesa" — é a política de morcego (morde e sopra) a que alude Agenor de Roure — sua relevância, na evolução dos acontecimentos, não pode ser minimizada. "Depois do *Fico*", escreve Octavio Tarquínio, nada acontecia tão grave e importante como a convocação da Constituinte, nada mais expressivo da independência e soberania de um povo".

Saltemos, sem cerimônia, para maio de 23. O Brasil é independente, agora vai dar-se o seu Estatuto Político, tremenda missão que incumbe aos representantes instalados a 3 de maio na Cadeia Velha. Refutando Armitage, que só via na Assembléia "mediocridades e inteligências acanhadas", o Barão Homem de Melo, em seu "A Constituinte perante a História", diz: "O que havia de mais

ilustrado no País acha-se reunido na Constituinte”. “Os constituintes, ensina Pedro Calmon, eram a elite mental, econômica e política do País”. Hélio Vianna, corrigindo a estatística levantada por Homem de Melo, explica: “Sendo cem o número de deputados previsto (Sergipe, Pará, Maranhão, Piauí, e Cisplatina não elegeram representantes), 55 eram titulares de cursos superiores — sendo 34 em ciências, 21 bacharéis, havia mais 19 eclesiásticos, entre os quais um bispo”. “Relativamente, foi a mais selecionada de todas as nossas Constituintes”, lê-se em João Camilo de Oliveira Torres, “A Democracia Coroada”. Já escrevemos alhures que foi a Assembléia o seminário de grandes estadistas do primeiro e do segundo reinados. Daí sairiam 32 senadores, 28 ministros de Estado, 18 presidentes de Província, sete membros do Conselho de Estado que fez a Constituição, quatro regentes.

Não vem a pelo discutir o seu fracasso: o erro funesto, não mais repetido, de ser constituinte e *legislativa* (em Agenor de Roure, as seis leis de 20 de outubro de 23), a inexperiência dos representantes e a do jovem imperante, dilacerado entre duas pátrias e duas fidelidades, o facciosismo cego de certa ala radical. Não nos esqueçamos de que, à Coroação, em primeiro de dezembro, assim jurara Dom Pedro: “Juro defender a Constituição que está para ser feita, se for digna do Brasil e de mim”. Na biografia do Rei Cavaleiro, comenta Calmon: “Mas, Dom Pedro não achou que a Constituição, que o império forjava, batendo-lhe com os malhos da retórica, fosse digna dele. Daria à Constituinte tudo. Por amor a ela estudara seriamente os juriconsultos ou Benjamim Constant, que os resumia; aprendera teorias constitucionais como um filósofo; discutia-os com os diplomatas estrangeiros em Santa Cruz, maravilhando-os. Porém a Constituinte queria governar. Desvairara-se, a inexperiente; e desmandara-se”.

Natural liderança exerce, na Assembléia, Antônio Carlos, membro da comissão redatora do Projeto de Constituição e, na realidade, seu autor (assim confessará, no Senado, em julho de 41). A 12 de novembro, debate-se ainda o art. 24, sendo, ao todo 272, em comparação com os 179 da Carta de 25 de março. Em Homem de Melo, estão cotejados os dois textos, matéria por matéria. Dissolvida a Constituinte — a dissolução política evitou a dissolução moral — (disse Aurelino Leal) e prometida outra duplicadamente mais liberal, no próprio decreto dissolutório, formou-se, afinal, um Conselho de Estado, ao qual se afetou a tarefa, sendo sete de seus dez membros antigos constituintes. É pacífico, entre os estudiosos, que, dentro do Conselho, o principal redator do projeto foi José Joaquim Carneiro de Campos, futuro Marquês e Visconde de Caravelas, a quem não faltara, também é corrente, a assessoria intelectual do irmão — Francisco Carneiro de Campos. Octávio Tarquínio, em lúcida página, refere o fato, com suas fontes, e lhe confere a exata proporção: “Executando tão rapidamente a incumbência recebida, necessitou, sem dúvida, o Conselho de reunir-se amiúde e, dado o interesse de Dom Pedro pelo assunto, além de sua habitual diligência, era natural que presidisse às sessões. Mas, a primazia ou preponderância de Carneiro de Campos (José Joaquim), na elaboração da Constituição de 1824, tem sido contestada. O Barão do Rio Branco afirma, categoricamente, que o redator do projeto do Conselho de Estado foi Francisco Carneiro de Campos, irmão do primeiro, e Tavares de Lira acrescenta que o mesmo já tinham dito Silvestre Pinheiro e o Visconde de Ourém, aduzindo ainda o depoimento do

Doutor José Carneiro de Campos, descendente do Marquês de Caravelas, transmitido por Braz do Amaral sobre serem antes de Francisco Carneiro de Campos do que do Marquês, depois regente do Império, as disposições liberais da Constituição outorgada. À míngua de provas irretorquíveis — a descoberta de originais do punho de Francisco Carneiro de Campos, testemunhos idôneos de contemporâneos, confissão de interessados — deve prevalecer a autoria de José Joaquim Carneiro de Campos. Sem negar o valor intelectual do irmão, o certo é que Carneiro de Campos (José Joaquim) teve sempre o maior relevo e demonstrou, de par com qualidades políticas, grandes conhecimentos jurídicos. O paralelo entre o papel representado por um e outro na Constituinte assegura preeminência a José Joaquim Carneiro de Campos, ex-Ministro e nomeado Conselheiro de Estado a 13 de novembro. Seus discursos distinguem-se pela familiaridade com os temas de Direito público em geral e servem pela limpidez da forma, rara na época, de amostra à redação do texto constitucional que se pretende transferir à mão fraterna.

Sendo o Poder Moderador, de que nos ocuparemos adiante, a feição mais característica da Carta, em contraste com o Projeto da Constituinte, vale ainda beber nessa fonte límpida e desalterante que é a "História dos Fundadores do Império do Brasil", para se aquilatar da legítima autoria da invocação, radicada na obra de Benjamin Constant, e até que ponto Pedro I participou decisivamente na elaboração do Código Político, glorificado com seu nome. Continuando a discussão anterior, escreve Octávio Tarquínio: "Redator principal e não único do texto (porque é preciso admitir que os demais conselheiros tenham contribuído de qualquer maneira), José Joaquim Carneiro de Campos, se seguiu, como é incontestável, o Projeto da Constituinte, teve de recorrer a outras fontes, a cuja conta correrão certas diferenças substanciais entre aquele e o que passou a ser a Constituição do Império. A diferença máxima está na adoção do Poder Moderador. A quem pertencerá a iniciativa?". Refere a biografia do Marquês de Caravelas, por Sisson, onde se mencionava haver Pedro I transmitido projeto seu àquele Conselheiro. A 20 de dezembro de 1823, o Conselho de Estado publica "Projeto de Constituição para o Império do Brasil, organizado em Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por sua S.M.I. o Senhor Dom Pedro I, Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo". Reproduz ainda trecho das memórias de Gomes da Silva, o Chalaça: "O Imperador, pois, trabalhava assíduo na formação da Constituição que prometera ao Brasil; e por este tempo me ordenava, muitas e muitas vezes, que escrevesse os seus pensamentos sobre diversos pontos dela, e até muitos parágrafos e artigos. Sua Majestade mostrava contentar-se com meu trabalho: pois que, enquanto ditava, nunca tinha necessidade de parar na torrente do seu discurso, nem repetir o que uma vez havia ditado..." Entretanto, reproduz Octávio Tarquínio, parte de discurso que José Joaquim Carneiro de Campos proferira na Constituinte, em 26 de junho, no qual abordava com segurança a matéria do Poder Moderador: "Cumprido que jamais percamos de vista que o monarca constitucional, além de ser o chefe do Poder Executivo, tem de mais a mais o caráter augusto de defensor da Nação: ele é a sua primeira autoridade vigilante, guarda dos nossos direitos e da Constituição. Esta suprema autoridade, que constitui a sua pessoa sagrada e inviolável, a que os mais sábios publicistas deste tempo têm reputado um poder soberano, distinto do Poder Executivo, por sua natureza, fins e atribuições, esta au-

toridade, digo, que alguns denominam poder neutro ou moderador e outros, tribunício, é essencial nos governos representativos”.

Não aguardada a totalidade de manifestações das Câmaras municipais a que fora submetido o projeto, nos termos do decreto de 13 de novembro, também previsto pronunciamento através dos representantes provinciais, na segunda Constituinte, convocada a 17 e jamais reunida, foi a Constituição jurada em 25 de março de 1824, vigorando com uma única Emenda solene — o Ato Adicional de 12-8-34 — até 15 de novembro de 1889. De 26 é o decreto que transforma a nova Constituinte em Assembléia ordinária — será a primeira legislatura a se inaugurar a 3 de maio de 1826. Devendo ser a seguir estudada a Carta de Pedro I, em seu arcabouço estrutural, e dada sua espantosa transvitalidade histórica, é imperioso, neste passo, reproduzir a lição de Afonso Arinos de Melo Franco, com a sua dupla autoridade de historiador e constitucionalista: “Ela foi um grande código político, dos maiores produzidos pela ciência e experiências políticas do século XIX. Não precisamos, a rigor, demonstrar juridicamente esta opinião, porque ela se impõe desde logo como fato histórico. Não poderia deixar de ser uma grande lei, aquela que, vencendo óbices e dificuldades sem conta, propiciou a consolidação da independência e das unidades nacionais e tornou possível, durante 65 anos, o desenvolvimento geralmente pacífico do império brasileiro, oásis de ordem, equilíbrio e relativa civilização, em comparação com o drama circundante da anarquia sul-americana. Com todos os seus defeitos e insuficiências, o império é uma página de glória na vida do Brasil, e sua Constituição flexível, moderada, liberal e prudente, praticada por uma série de verdadeiros estadistas, se inscreve entre os mais felizes documentos políticos do século passado”. Vejamos ainda como Pimenta Bueno, o Marquês de São Vicente, encerra seus formosos comentários. Consagrado nas letras jurídicas, já exercera eminentes missões diplomáticas, antes de galgar o Ministério, primeiro como Ministro da Justiça e, em 70, como presidente do Conselho e titular da Pasta do Exterior (gabinete de 29 de setembro). Eis o fecho de “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, republicado no centenário em 1957:

“Graças à Providência, temos uma Constituição que já é uma das mais antigas do mundo, sábia, liberal, protetora. Todo o nosso esforço deve limitar-se a perpetuá-la, a fazê-la de cada vez mais respeitada, ainda nos seus menores detalhes e a deduzir dela suas lógicas, justas, belas e criadoras conseqüências. Ela será sempre, como já tem sido, nossa arca de aliança em nossas tempestades e perigos; é e será a base firme de nosso Poder, nossa força crescente e nossa glória nacional. *Esto perpetua* — eis o nosso sincero voto de amor e gratidão.”

É ocioso repetir os fatos dramáticos que precipitam o fim do primeiro império, nestes 7 anos tormentosos, de 25 de março de 24 a 7 de abril de 31, e os atos fundamentais de estruturação do regime: a fundação dos cursos jurídicos, em 11 de agosto de 1827, que abordaremos a propósito do Parlamentarismo; a 27 de agosto de 1828 é baixado regimento comum dos Conselhos Gerais das Províncias; de 18 de setembro de 28 é a lei que organiza o Supremo Tribunal de Justiça, a ser provido com os desembargadores das Relações; de 1º de outo-

bro de 28, a lei que reestrutura a organização municipal em obediência a preceito da Constituição, sendo daí, observava o Ministro Castro Nunes, que data o genuíno Município brasileiro, cortadas das Câmaras as antigas funções jurisdicionais; de 16 de dezembro de 30 é o Código Criminal, monumento para sua época, ao qual se associa gloriosamente o nome do mineiro Bernardo Pereira de Vasconcelos. A crise de 31 acha-se exaustivamente estudada no admirável ensaio de Alfredo Valadão — “Da Aclamação à Maioridade”; o 7 de abril nacionalizou a independência.

Quais as características essenciais da Carta do Império? Nunca esquecer — e aí deve irmanar-se à de 91 — que representa a ata de fundação do Estado, sendo estas as suas tónicas: unitarismo — forma de Estado; monarquia — forma de Governo; parlamentar — o seu sistema de governo e democrático, o seu regime.

Saturando toda a estrutura, como *suprema inspeção da Nação*, na frase lapidar de Pimenta Bueno, temos o Poder Moderador. Inerente à dinastia, sobranceiro aos três Poderes normais — Legislativo, Executivo e Judicial —, sobre a independência, equilíbrio e harmonia dos quais deve velar (art. 98), sua presença integradora se reflete na preservação da unidade nacional, na dignidade da Monarquia, no equilíbrio parlamentar e assecuratória dos direitos fundamentais, área que era da mais alta sensibilidade para o segundo Imperador. Criação do primeiro Bragança, sua dogmática institucional e nítida configuração deve-se a Pedro II e seus estadistas. Tão consciente era aquele da excelcitude e incolumidade régias, sob a destinação constitucional que, assinala Joaquim Nabuco, preferiu antes que transigir, alienar-se os três suportes tradicionais do trono: a propriedade, com a abolição; o exército, com a questão militar; e a igreja, com a questão dos bispos. Assim, entroncando em Pedro I a criação do Poder Moderador, somos levados a estudá-la sumariamente, em si mesmo e nos seus reflexos sobre o sistema parlamentar. É a noção pacífica e tanto se tem reafirmado que a idéia de um poder neutro ou real se deve a Benjamin Constant: assim logo aflora das palavras vestibulares de seu “Curso de Política Constitucional”, obra publicada em 1818-1820, reunindo artigos e ensaios antes dispersos. Realmente, o Capítulo I abre desta forma: “Os poderes constitucionais são: o poder real, o poder executivo, o poder representativo, o poder judicial e o poder municipal. Poder-se-á estranhar que eu distinga o poder real do poder executivo. Essa distinção, sempre ignorada, é talvez a *chave de toda organização política*”. Atribui a paternidade da concepção a Clermont Tonnerre. Ora, — chave de toda organização política (chave de abóbada, observa Afonso Arinos): são estas exatamente as palavras lançadas no art. 98, da Constituição — “O Poder Moderador é a chave de toda organização política e delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação, seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos”. Não é segredo que era Benjamin Constant o oráculo da Constituinte (ver Octávio Tarquínio). E João Camilo lembra, com sagacidade, o batismo de nosso Pai da República, em 1883, com o mesmo nome do atormentado amigo de Madame de Staël. O art. 178, estatuinto a fórmula de revisão, sob um conceito originário nosso de semi-rigidez ou semiflexibilidade, dizia: “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivos dos Poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo

o que não é constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas leis ordinárias". Ora, assim começa o Capítulo IX do Curso, capítulo que se intitula *De ce qui n'est pas Constitutionnel*: "Tout ce qui ne tient pas aux limites et aux attributions respectives des pouvoirs, aux droits politiques, et aux droits individuels ne fait pas partie de la Constitution, mais peut être modifié par le concours du roi et des chambres" (v. ed. de 1837, p. 54). Nos "Princípios de Política", voltando à mesma frase, ao Poder Executivo já chama poder *ministerial*. É reconhecido que o ilustre autor do *Adolphe*, inspirado em Clermont Tonnerre, haurira as bases de sua doutrina na *Prerrogativa* dos soberanos ingleses, sedimentada desde o Medievo e, pela primeira vez, tratada *ex professo* no célebre *Segundo Tratado* de Locke, que consagra doutrinariamente a Revolução Gloriosa de 1688. Assim se vê em Jellinek — "L'État Moderne et son Droit", trad. de Georges Fardis II, Cap. XVIII. Assim fora exposto, entre nós, pelo Senador Lopes Gama, na sessão do Senado, de 10 de julho de 1841, consoante aprendemos em Uruguai, "Ensaio sobre o Direito Administrativo", Cap. XXVII, Tomo II. Na mesma notável sessão, é um liberal, o segundo Caravelas, Manuel Alves Branco, futuro primeiro Presidente do Conselho, na forma do Decreto nº 523, de 20-7-47, quem discorre sobre o tema, sempre explosivo e quente, no Parlamento Imperial. (Ver seu discurso em Uruguai ou, mais recentemente, na obra "Construtores do Império — Ideais e lutas do partido conservador brasileiro", de João Camilo de Oliveira Torres). De 1869 é o livro polêmico de Zacarias de Góes e Vasconcelos — publicado sob forma anônima, não sendo segredo o autor, cujo nome somente aparece na segunda edição em 62; de 64 é monografia doutrinária, dedicada a Pedro II, de Braz Florentino, da Faculdade de Direito do Recife.

É interessante a transcrição, em Zacarias, de passagem do "Curso de História Moderna", de Guizot, quando, citando Benjamin Constant, diz: "Essa idéia cumpre que encerre alguma coisa própria a convencer os espíritos, pois que, com singular rapidez, passou dos livros aos fatos. Um soberano fez dela, na Constituição do Brasil, a base de seu trono, sendo suporte da realeza como poder moderador, colocado acima dos poderes ativos, como espectador e juiz."

Assim dispunha a Carta, no Título V — *Do Imperador*: — *Capítulo I — Do Poder Moderador*:

Art. 98 — O poder moderador é a chave de toda organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos.

Art. 99 — A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100 — Os seus títulos são — Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil — e tem o tratamento de Majestade Imperial.

Art. 101 — O imperador exerce o poder moderador:

1º) nomeando os senadores, na forma do art. 43;

- 2º) convocando a assembléa-geral extraordinária, nos intervalos das sessões, quando assim o pede o bem do Império;
- 3º) sancionando os decretos e resoluções da assembléa-geral, para que tenham força de lei (art. 62);
- 4º) aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos conselhos provinciais (arts. 86 e 87);
- 5º) prorrogando ou adiando a assembléa-geral e dissolvendo a Câmara dos Deputados (O SENADO ERA VITALÍCIO), nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra que a substitua;
- 6º) nomeando e demitindo livremente os ministros de Estado;
- 7º) suspendendo os magistrados, nos casos do art. 154;
- 8º) perdoando ou moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença;
- 9º) concedendo anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade e o bem do Estado."

Por sua vez, o Cap. II versa o Poder Executivo, rezando o *caput* do art. 102: "O Imperador é o chefe do Poder Executivo, E O EXERCITA POR SEUS MINISTROS DE ESTADO." (Seguem as atribuições, em 15 itens; comparar com os nove do art. 101).

Obviamente, embora a iniciativa do poder neutro houvesse sido de Pedro I, repetindo-a no art. 71 da Carta outorgada a Portugal, em 29 de abril de 26, não lhe foi propiciado, por seu efêmero reinado, desenvolver e construir doutrina, o que veio a ocorrer com Pedro II. Acoimado de poder pessoal e *imperialista*, como dizia nosso coestadano Tito Franco ("Biografia do Cons. Francisco José Furtado"), do lado dos liberais, era objeto de constantes debates no Parlamento, defendido pelos conservadores. Fonte preciosa é o Ensaio de Uruguai, segunda parte. Modernamente, de grande subsídio é o estudo de João Camilo mencionado (sem falar na contribuição valiosa anterior da *Democracia Coroada*), que, no Cap. IX, ataca, com felicidade, como temas conservadores: o Poder Moderador, a centralização, o Senado e o Conselho de Estado. Excertos do fino discurso de Alves Branco, em 10 de julho de 41:

"O Poder Moderador não luta, é um poder benéfico, o que não é uma ficção, mas uma verdade; o mal só poderá ter lugar, quando esse Poder obrar pelas paixões do Ministério... O mal do Poder Moderador nunca poderá vir de sua natureza... Esta é teoria da Constituição, teoria sustentada por grandes publicistas de nossa idade e publicistas práticos, os homens de Estado como Guizot e outros, e que só precisa entre nós de uma lei regulamentar; por minha parte, declaro que acho tudo muito justo e necessário, porque considero o Poder Moderador não como um poder de partido, um poder de movimento, como é or-

dinariamente o Poder Executivo, expressão da maioria da Câmara dos Deputados, mas um poder de conservação, de neutralidade, expressão de necessidades fundamentais, direitos adquiridos, interesses criados, tradições, glórias, e que a vigia para que a sociedade não seja todos os dias subvertida, dando tempo à meditação fria e cedendo somente a necessidades reais e profundamente sentidas... A Constituição, senhores, desenvolveu perfeitamente bem as atribuições desse poder; entre elas, há uma concatenação lógica admirável: seu exercício foi delegado privativamente a S.M. o Imperador, para que incessantemente vele na harmonia e equilíbrio de todos os outros poderes.”

Repisa João Camilo:

“A Nação tem no Imperador seu primeiro representante (assim não constava na Carta portuguesa, não submetida previamente à aprovação dos povos), que exercia uma magistratura *suprapolítica*, podendo, em tal exercício, cuja função principal era manter o equilíbrio e a harmonia dos poderes *ativos*, decidir “livremente” a respeito da sorte dos ministérios, agindo *ex informata conscientia*: sem certas limitações legais...”

Naturalmente, é na disciplinação do poder, no mando efetivo do governo, praticado através dos ministros, que se revelam mais nítidas a dramaticidade e a sensibilidade da matéria. Daí, a distinção que, em 68, fizera Nabuco de Araújo, no Senado, entre *legalidade* e *legitimidade*, tomando como exemplo a escarvidão. Isto, após ter sustentado, na presença do Imperador, no Conselho de Estado (é a crise político-militar do gabinete Zacarias, tão bem exposta em “Um Estadista do Império”) a máxima de Thiers — “O rei reina, mas não governa.” Nessa mesma sessão, o argumento célebre do *sorites*, que denuncia a precariedade do sistema representativo e eleitoral.

Uma distribuição rotativa do poder é o que se observa nos quase cinquenta anos do segundo reinado, revelando aquela inspeção suprema invocada por São Vicente. É surpreendente conferir a pendularidade ministerial, através da obra notável do Barão de Javari, “Organizações e Programas Ministeriais”, reeditada em 1962. Contam-se dez gabinetes no primeiro reinado; no segundo, assim compreendidos: durante a menoridade, de 31 a 40, 4; na maioridade, de 40 a 89, 36, o último é de Ouro Preto, de sete de junho. Ora, tomando-se estes trinta e seis, é fácil verificar o equilíbrio áureo; 19 são liberais, 16 são conservadores, um é o da conciliação (Paraná), de 53 a 57. Enfim, um arremate de ouro, nesta área, será a passagem luminosa de Nabuco, extraída de “Um Estadista do Império”:

“A verdade é que o Imperador nunca quis fazer de seus ministros instrumentos; para isto seria preciso que ele quisesse governar por si, o que ele não podia fazer. Faltavam-lhe para quase todos os ramos da administração as qualidades especiais do administrador. O Imperador exercia, sim, uma espécie de censura e de superintendência geral; era o crítico do seu governo, mas para governar, ele mesmo,

ser-lhe-ia preciso a faculdade que não têm os críticos, de fazer obras como as que analisam. O que ele queria nos ministros, para ter esse direito de fiscalizar, de sugerir e de obstar, que livremente exercia, era docilidade em escutar e conformidade com a prerrogativa que a Constituição lhe conferira. Não os queria soberbos, não os conservaria servis. Os Presidentes de Conselho no seu reinado formam, nos anos sobretudo em que lhe poderia imputar ambição de mando, a mais perfeita lista de homens incapazes de adulação e servilismo que se possa compor. O que havia neles todos era a deferência razoável do Ministro de Estado para com a Coroa, o modo de ouvir respeitoso, a diligência de atender, dentro dos interesses públicos e das conveniências e compromissos do partido, às observações do Imperador. Isto, decerto, o Imperador exigia dos seus ministros, mas isso não era reduzi-los ao papel de instrumentos. Em certos pontos, o Imperador dissentia, por vezes, de modo imperioso e flexível; mais de um teve que deixar o poder por ver que lhe faltava a confiança da Coroa por motivo de desacordo com ela. De algum modo, pode-se dizer que foi ele, inspirando-se na opinião, quem traçou a linha geral do reinado, isto é, da história política e em parte social do Brasil durante quase meio século; mas essa direção contínua, se expunha às vezes mudança de homens, seguindo o espírito do tempo, por isso mesmo repelia a idéia de subserviência e automatismo por parte dos estadistas chamados. O governo era deles em todos os seus detalhes, limitando-se o Imperador a observações e indicações que eles aceitavam na medida que lhes parecia conveniente, porque nunca tinham o caráter de imposições. O que se dava é que perante o governo era ele o procurador da oposição no que tinham de legítimo e de fundado as queixas e censuras desta; que ele não se identificava com o partido dominante e revestia-se sempre da imparcialidade e frieza do Poder que a Constituição mesma chamara de Moderador. (Vol. I, Livro I, Cap. VII)."

Assim, abordamos a faixa controvertida do Parlamentarismo imperial. Uma coisa é o texto nu da Carta, que conduz à perplexidade, outra é a prática das instituições, sob a sutil regência do maestro imperante. Temos, na Constituição, normas em si mesmas propícias ou hostis à formação de um sistema parlamentar de governo, segundo as constantes normais e médias, sem submissão a figurino preestabelecido.

Propícias — arts. 3º — o governo seria monárquico hereditário, constitucional e representativo; — 29 e 30 — senadores e deputados poderiam aceitar pasta ministerial; aqueles, vitalícios, continuariam com suas cadeiras; estes, se já no Parlamento, se submetteriam a nova eleição; e eleitos já ministros, nada obstava ao exercício legislativo; — 32 — proibida a acumulação de qualquer emprego para o parlamentar, salvo os cargos de conselheiros de Estado e ministro de Estado; — 47 — atribuição exclusiva do Senado: 2 — conhecer da responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado; — 54 — facultado aos ministros assistir às sessões do Parlamento, e, quando da elaboração da lei, discutir e não votar; — 53 — já dissera: o poder executivo exerce por qualquer dos ministros de Estado

a proposição que lhe compete na formação das leis; — 99 — a pessoa do imperador é inviolável e sagrada, não estando sujeito a responsabilidade alguma; — 101, n^o V — a faculdade de dissolução da câmara temporária, inerente ao poder moderador; — 129 — nem a regência, nem o regente serão responsáveis; — 132 — obrigatoriedade da referenda ministerial, sem a qual é inválido o ato executivo; — 133 — responsabilidade dos ministros de Estado, a ser fixada em lei (art. 134); — 135 — não salva aos ministros da responsabilidade a ordem do Imperador, vocal ou por escrito”.

Após este longo rol as

Hostis — arts. 98 — estabelecimento do poder moderador, sendo o imperador o chefe supremo da Nação e seu primeiro representante; — 101, VI — o imperador nomeia e demite livremente os ministros de Estado; — 126 — se o imperador, por causa física ou moral, evidentemente reconhecida pela pluralidade de cada uma das Câmaras da assembléia, se impossibilitar PARA GOVERNAR, em seu lugar GOVERNARÁ, como regente o Príncipe Imperial, se for maior de dezoito anos. O texto é positivo: o imperador *governa*, não apenas reina.

Como se consolidaria o costume constitucional, tão cogente quanto o direito escrito? Vejamos:

— Na própria Constituinte, para compor o gabinete de 11 de julho, já se haviam autorizado, por licença, os Deputados Carneiro de Campos, para os Estrangeiros e Nogueira da Gama (futuro Baependi) para a Fazenda.

— Uma das seis leis de 20 de outubro — a terceira (em Roure, p. 187), respeitando as licenças anteriores (haverá mais a de Barbacena, para negociar o segundo casamento, na Europa), proibiu aos deputados o exercício de qualquer outro emprego, durante sua deputação e mesmo que pedissem para outrem qualquer graça ou emprego (não esquecer que Pero Vaz de Caminha encerra sua carta, pedindo a transferência do genro Jorge de Osório das Ilhas para Lisboa...). Antônio Carlos observou (atentar bem para a finura política) “que a lei regularia apenas a situação dos deputados à Constituinte, porque as legislaturas ordinárias a teriam regulada pela Constituição (vimos); sustentou que, de futuro, deveria desaparecer a proibição de o deputado ser ministro, pois esta medida acarretaria perigos: os deputados, não podendo aspirar a ser membros do governo, provocariam mutilar as atribuições do executivo e perturbar a marcha dos negócios públicos, impedindo uma boa harmonia entre os dois poderes”.

— Ainda na Constituinte, embora nos estertores: viu-se a convocação de ministro de Estado no Caso Vilela Barbosa (futuro Paranaguá), nomeado a 10 (véspera da noite da agonia) e seu comparecimento para dar explicações.

— Inaugurada a primeira legislatura, propôs Bernardo Pereira de Vasconcelos, em 25 de agosto de 28 (atendido a 9 de agosto de 27), fosse convidado o Ministério (São Leopoldo) a assistir às discussões da Assembléia. Anota Calmon, com base na famosa carta aos eleitores da Província de Minas, que até então não era Vasconcelos partidário do sistema parlamentar, porquanto dizia

“a prática inglesa não deve ser adotada no Brasil”. “Limitava-se a querer a presença dos Ministros para discussão orçamentária”.

— Em 20 de novembro de 27, o sétimo gabinete de Pedro I já incluía três Deputados — Araujo Lima (Olinda), na Pasta do Império; Teixeira de Gouveia — Justiça, e Miguel Calmon (Abrantes) na Fazenda. “A sombra desta política de conciliação, escreve Pedro Calmon, quis D. Pedro reabilitar-se em face a Nação: apartou-se da Marquesa de Santos, mandou negociar na Europa o seu casamento com virtuosa princesa, contratou a paz no Prata; e resolveu temporariamente o problema português, resultante da sucessão da coroa que lhe coube por morte de D. João VI, renunciando-a a favor da filha, Dona Maria da Glória, que se casaria com o infante D. Miguel, seu tio” (IV, 242).

— Em 4 de dezembro de 29, Barbacena (aureolado com o êxito de sua missão — a 17 de outubro se celebrara o segundo casamento de Pedro I), foi encarregado de formar governo: é a primeira vez que tal fato, normal daí por diante, se dá. Reserva-se a Pasta da Fazenda, sendo Caravelas Ministro do Império.

— Sob a Regência, quer trina, quer una eletiva (por força do Ato Adicional), faltou peça substancial do processo político: a lei de 14 de junho de 31, conquanto concessiva de algumas prerrogativas do Poder Moderador, negou o de dissolução da Câmara dos Deputados. Daí o notório impasse de Feijó, em setembro de 37, optando pela renúncia e precipitando a Maioridade.

— Com o segundo reinado, vai-se consolidar definitivamente o sistema, chamados ao poder conforme o prudente critério do imperante, no exercício da prerrogativa constitucional, os líderes dos dois grandes partidos, sendo já realçada a equitativa proporção de, em 36 gabinetes, até 89, serem 19 liberais, 16 conservadores e um de conciliação (Paraná).

— Em 20 de julho de 1847, cria-se, pelo Decreto nº 523, a Presidência do Conselho de Ministros, “tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo” (iniciativa Paula de Souza). Inaugurou o cargo Manuel Alves Branco, segundo Visconde de Caravelas, acumulando a Pasta do Império; é o sétimo gabinete, de 22 de maio.

— Em 57, vem a lume o “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, de Pimenta Bueno, obra que, por sua objetividade e espírito científico, Afonso Arinos estima superior ao “Curso” de Pellegrino Rossi, publicado anteriormente em Paris. E, no Título V da primeira parte, versa São Vicente, no Capítulo III, o Ministério, sua responsabilidade, Conselho dos Ministros e “oposição constitucional” (com que, em lúcidos traços, contrasta a oposição “sistemática” e destrutiva). Ora, somente em 67 é que surge na Inglaterra o livro de Bagehot (logo nos vem à mente o famoso capítulo de Nabuco, em “Minha Formação”). É aí que pela primeira vez se ocupa a doutrina da entidade *gabinete* e do mecanismo do governo parlamentar. Aos que negam o parlamentarismo imperial, por pretenso e falso

desvio relativamente ao modelo britânico, convém lembrar que este, *child of wisdom and chance*, como disse Lytton Strachey, somente nos nossos dias é que vem fixar certos contornos fundamentais, como em 1923 e 1940, o exercício do *Premiership* por membro dos Comuns e não por um par do reino. Por certo, a imaturidade política se traduz entre nós na falha do regime eleitoral, que se creê corrigida após 1930. Mas, quem acompanha, desde os burgos podres anteriores a 1830 e do Bill desse ano até 1948 (*Representation of the People Act*) a evolução da *franchise* na Inglaterra, compreenderá por que tanto se repete, no Reino Unido, que eram as instituições do século passado, certamente *liberais, porém não democráticas*.

Será altamente ilustrativo e da mais autêntica valia aqui alguns dos “Conselhos à Regente”, de Pedro II, datados de 3 de maio de 1871, publicados em 1957 com introdução e notas de João Camilo de Oliveira Torres. É a voz viva do Poder Moderador que ouviremos:

“O sentimento inteligente do dever é nosso melhor guia; porém os conselhos de seu Pai poderão aproveitar-lhe. O sistema político do Brasil funda-se na opinião nacional e muitas vezes não é manifestada pela opinião que se pregoa como pública. Cumpre ao Imperador estudar constantemente aquela para obedecer-lhe. Dificílimo estudo, com efeito, por causa do modo por que se fazem as eleições; mas, enquanto estas não lhe indicam seu procedimento político, já conseguirá muito se puder atender com firmeza ao que exponho sobre as principais questões, mormente no ponto de vista prático. Para ajuizar bem delas, segundo os casos ocorrentes, é indispensável que o Imperador, mantendo-se livre de prevenções partidárias e, portanto, não considerando também como excessos as aspirações naturais e justas dos partidos, procure ouvir, mas com discreta reserva das opiniões próprias, às pessoas honestas e mais inteligentes de todos os partidos; e informar-se cabalmente de tudo o que se disser na imprensa de todo o Brasil, e nas Câmaras legislativas d’Assembléia — geral e provinciais. Não é prudente provocar qualquer outro meio de informação e cumpre accitá-lo cautelosamente. Relações com o Ministério: devem fundar-se na mais perfeita confiança. Todos os negócios que sejam importantes por influírem diretamente na política, e na marcha da administração, não devem ser resolvidos sem serem primeiro examinados em conferência dos ministros e depois em despacho com o Imperador ... Este deve sempre dizer, com a maior franqueza, o que pense aos Ministros sobre os negócios apresentados e, se divergir do parecer do Ministério, nunca deve fazê-lo de modo a que suspeitem que ele quer impor a sua opinião e não insista mesmo senão quando entender que pode provar ser ela a que se baseia na lei ou na justiça. Só quando, nesse caso, a ilegalidade ou a injustiça for flagrante, o que raras vezes sucederá, é que não deve o Imperador recuar ante a necessidade da demissão de qualquer Ministro ou do Ministério, procurando o novo no mesmo partido político, se este não se mostrar solidário nessa ilegali-

dade ou injustiça. A dissolução, isto é, o apelo à Nação, caso dos mais graves, tornar-se-á então necessária e, como as eleições bem longe estão do que desejamos que elas sejam, ainda com mais circunspeção se deve proceder em tais casos. Do Poder Moderador: é preciso advertir que o verdadeiro corretivo dos Ministros está na opinião pública manifestada pela imprensa e pelas Câmaras e que assim não deve o Imperador, na maior parte dos casos, entender que serão graves as conseqüências, se não anuir à opinião do Ministério. A consciência também se pode apaixonar, por assim dizer, e nosso sistema de governo é o da calma e da paciência; verdade é que, no caso de ser bem executado, o que não se dá entre nós, e cumpre ir corrigindo com o tempo, mas não de modo a estabelecer práticas à índole do sistema, que o Imperador deve ser o primeiro representante da Nação, o primeiro a respeitar e fazer respeitar."

Falando do parlamentarismo imperial, dizia Oliveira Lima:

"Somente agora com a distância produzida pelo tempo é que se pode apreender a sua exata significação, relativamente ao que valeu à formação de uma efetiva elite dirigente, plenamente capacitada para as missões que lhe competiam, é um fato muito abonador da Monarquia e, portanto, dos métodos políticos aqui aplicados, durante o segundo reinado."

Aí, em pequeno parêntesis, cabem duas altas opiniões sobre o papel fecundo das duas escolas de Direito fundadas em 1827, únicas até 1889. São de Fernando de Azevedo estas palavras, de sua inexcusável "Cultura Brasileira":

"As Faculdades de Direito foram o viveiro de uma elite de cultura e urbanidade em que recrutaram numerosos elementos a administração e a política, o jornalismo, as letras e o magistério, infiltrados de bacharéis, desertores dos quadros profissionais de que guardaram com a ilustração apenas o título e o anel de rubi no dedo, como sinais de classe e de prestígio. Aliás, desde o tirocínio escolar, o mundo acadêmico se penetrava mutuamente e em nenhum outro centro de estudos repercutiam tão intensamente como nas escolas de Direito as agitações da vida pública, a que dava a mocidade, com a participação de seu entusiasmo generoso, a força comunicativa dos grandes movimentos de opinião... Focos de idéias e de campanhas políticas, essas Faculdades em cujo regaço se nutriam na ciência da Justiça gerações de juriconsultos, advogados e de caldeamento da unidade nacional."

E nosso preclaro presidente do Conselho Federal, professor Arthur Cezar Ferreira Reis:

"As Escolas de Direito eram a necessidade mais visível. Compreende-se a exigência... Nelas os filhos dos grandes proprietários rurais, ainda

os senhores das decisões políticas do País, iriam fazer sua formação para a direção dos negócios nacionais... Os códigos e leis, que se vão atualizar ou elaborar, já constituirão em consequência uma resultante da atividade que se desenvolve nas duas Academias. Toda uma geração de homens públicos recebeu ali os elementos culturais de que vão carecer para o exercício não apenas da profissão de advogado, ou da magistratura. Ali aprendem o essencial na época, para compreensão da grave problemática que vai viver o País sob a forma imperial, o sistema unitário que, insistamos, era o sistema necessário no momento para evitar a desagregação da unidade e a adoção de fórmulas liberais como era do figurino ideológico da época" (in "Rev. Brasileira da Cultura" nº 3, jan a mar/70).

Unitário era o império e assim se manteve até 89. "Ferrenhamente unitário", disse Carlos Maximiliano. As tímidas franquezas do Ato Adicional em 34, admiravelmente comentado pelo Visconde de Uruguai, em seus "Estudos práticos sobre administração das províncias", logo se contiveram com a Lei de Interpretação, de 12 de maio de 40, particularmente no que tange à maior intensidade da presença do poder central, com reforço da autoridade dos presidentes da província, face à inteligência do art. 7º, da lei, ao 16 do Ato. É o Regresso, anti-federalista, bandeira de Paulino e Vasconcelos, tendo como instrumentos providenciais as duas grandes leis de 1841: nº 231, de 23 de novembro, que cria novo Conselho de Estado (abolido o de 24, pelo art. 32 do Ato Adicional), e nº 261, de 3 de dezembro — reforma do Código do Processo Criminal de 32, a "lei de justiça russa" dos liberais, putativa causa da revolução de 42, de Minas e São Paulo.

Democrática, ninguém o poderá negar, foi a Carta de Pedro I. Assim bradam a letra de seu texto e sua aplicação efetiva mais que sessentenária. Sob que critérios caracteriza a República o regime democrático? Dizem-no o art. 141, § 13 da Constituição de 46 e o art. 152, I da atual: pelo pluripartidarismo e assecuratória dos direitos fundamentais. Direitos fundamentais são os clássicos direitos individuais, um dos pressupostos do art. 17 da Declaração de Direitos de agosto de 1789 para a conceituação ideal de Constituição: Não têm Constituição aqueles povos que não gozarem da separação de poderes (consagração apoteótica de Montesquieu) e dos direitos individuais. Aí se ancora e entronca o Constitucionalismo do século XIX, contrastado com o Absolutismo obscurantista da Santa Aliança... dos príncipes contra os povos. É a oponibilidade crítica do cidadão contra o Estado, inconcebível na Cidade Antiga, objeto de belo estudo de Benjamim Constant, quando compara a liberdade antiga e a liberdade moderna. (cf. Miguel Reale).

O próprio art. 179 da Carta, com seus 35 incisos é um modelo admirável de Declaração de Direitos, tópico nunca ausente em nossas Constituições. Tantas dessas franquias se revêm exemplares no Código vigente, porque constantes irreduzíveis do regime democrático e de compulsória reafirmação: o princípio da igualdade perante a Lei — a *isonomia* dos gregos, nas suas várias expressões;

a não retroação da norma, base primária da segurança coletiva e dos direitos adquiridos; as várias liberdades: de pensamento, de crença (apesar de religião oficial), de locomoção, de profissão (abolidas as corporações de ofício), do juiz natural, vedados os tribunais de exceção e os foros privilegiados; das garantias no processo criminal, a partir da anterioridade da lei incriminadora até prescrições salutares do regime penitenciário; a independência do poder judiciário, o livre acesso aos cargos públicos, a vedação de penas infamantes, a inviolabilidade do domicílio, o sigilo da correspondência, o direito da petição, o direito à cultura, a livre circulação no Império e fora dele: enfim, o direito de propriedade, pressuposto da liberdade, como assinalou Afonso Arinos.

É assombroso como se ampliam modernamente preceitos geniais do artigo 179, transpolados para documentos supracionais como as Declarações Americana e Universal de Direitos do Homem, ambas de 1948, março e dezembro. Com justiça se crismou o Império do Brasil de Democracia Coroada, como se pode colher em Alfredo Valladão e João Camilo de Oliveira Torres, que assim intitulou seu formoso estudo, tantas vezes citado.

Urge encerrar. Voltemos a Pedro I. Senhor de dois impérios, a ambos renuncia e vai ser, no velho mundo, o paladino do constitucionalismo. Sua imagem multimoda, um caleidoscópio de contradições se fixa definitivamente na atitude liberal e constitucional. Sua índole rebelde não se coadunava com imposições. A 6 de abril, cercado de pressões, exclama — “tudo farei para o povo, nada pelo povo”. A esse mesmo povo dera uma Constituição modelar, que arrostou o furacão da Regência e conferiu ao Império a solidez e o respeito das Nações. Rematemos com Pedro Calmon:

“Tinha razão Metternich: nenhum outro rei tanto mal fizera à Santa Aliança como este do Brasil, maçom e democrata, que oficializara a “soberania nacional”, dizendo-se Imperador *por aclamação dos povos*. A Santa Aliança era um edifício moral. Ela temia mais a heresia do que a guerra. Um exemplo valia-lhe um exército. A deserção de um monarca da sociedade defensora das monarquias tinha para o governo de Viena a importância de um cisma; quebrava o encanto da sua religiosa unidade. Luiz XVIII concedera à França a Carta; parara aí. Carlos X, este recuava. Dom Pedro não somente dera a Carta, como erigira em princípios de Estado os dogmas da Revolução Francesa. Esse homem que, em nome do povo, ofendia as razões dos reis, era um perigo universal.”

Eis o réquiem sublime de um adversário leal — Evaristo Ferreira da Veiga:

“... Não foi um príncipe de ordinária medida ... e a Providência o tornou um instrumento poderoso de libertação, quer no Brasil, quer em Portugal. Se existimos como corpo de Nação livre, se a nossa terra não foi retalhada em pequenas repúblicas inimigas, onde só dominasse a anarquia e o espírito militar, devemos-lo muito à resolução que tomou de ficar entre nós, de soltar o primeiro grito de nossa Independência.”