

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**

**ABNER CABRAL BUCCINI**

**O PODER LEGISLATIVO À LUZ DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**  
UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO NA  
CONSTITUIÇÃO DE 1824 EM MEIO AO CONTEXTO DE INDEPENDÊNCIA

**CAMPINAS**

**2022**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**ABNER CABRAL BUCCINI**

**O PODER LEGISLATIVO À LUZ DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO NA  
CONSTITUIÇÃO DE 1824 EM MEIO AO CONTEXTO DE INDEPENDÊNCIA

Monografia apresentada à Faculdade de Direito  
do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como  
exigência para a obtenção de grau de Bacharel.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Helena de Campos

**CAMPINAS**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizzolli Pires CRB 8/6920  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

342.4(81) Buccini, Abner Cabral  
B918p O poder legislativo à luz da primeira constituição brasileira: uma análise do poder legislativo na constituição de 1824 em meio ao contexto de independência / Abner Cabral Buccini. - Campinas: PUC-Campinas, 2022.  
68 f.: il.  
Orientador: Maria Helena de Campos.  
TCC (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.  
Inclui bibliografia.  
1. Constituição - Brasil. 2. Poder legislativo. 3. Brasil - História - Independência, 1822. I. Campos, Maria Helena de. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 342.4(81)

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**ABNER CABRAL BUCCINI**

**O PODER LEGISLATIVO À LUZ DA PRIMEIRA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

**UMA ANÁLISE DO PODER LEGISLATIVO NA**  
**CONSTITUIÇÃO DE 1824 EM MEIO AO CONTEXTO DE INDEPENDÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em  
\_\_\_ do \_\_\_ de \_\_\_ pela comissão examinadora:

---

Profa. Dra. Maria Helena de Campos  
Orientadora e presidente da comissão examinadora.  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

---

Profa. Dra. Maria da Conceição Amgarten

**CAMPINAS**

**2022**

Ao meu pai, Hemerson Roberto Gonçalves Buccini – *in memoriam* – que, mesmo tendo convivido tão pouco comigo, me deixou um legado precioso. Homem estudioso, alegre, carinhoso e correto. Amou minha mãe e me amou. Serviu Jesus até o último dia dos seus 33 anos e foi recebido em glória. Uma homenagem de alguém que segue seus caminhos.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Jesus Cristo, em quem eu vivo, me movo e existo. Ele é o fundamento da minha vida e, sem ele, eu nada posso fazer. Agradeço à minha mãe, Eliane Cabral Buccini, que, depois da morte do meu pai, me criou sozinha, sem dinheiro, sem carro, sem casa própria, mas com muita sabedoria, amor e fé. Ela chorou comigo quando fui aprovado na Faculdade de Direito e continuará chorando minhas vitórias ao longo da vida. Nada como a mãe “da gente”.

Agradeço à minha noiva, Jaqueline Bonna, com quem vou me casar em dois meses. Ela que me apoia todos os dias, me dá força quando estou cansado, me lembra de olhar para o alvo e me faz sorrir até quando estou irritado. Ela que me ouviu reclamando o ano todo sobre os desafios do curso, mas pacientemente me deu motivação. Ela é minha companheira e fiel amiga e com quem vou viver o resto dos meus dias. Obrigado. O resto das homenagens faço nos votos do casamento.

Agradeço a todos os funcionários da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, principalmente os que trabalham no Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Desde a simpatia dos funcionários do pátio, passando pelas atenciosas bibliotecária, bem como todo o corpo docente e diretores. Agradeço especialmente aos professores Paulo de Tarso e Fabrício Peloia. Minha primeira aula na Faculdade de Direito foi com o Prof. Paulo de Tarso, fiquei encantado com a forma como ensinava, toda sua cultura e paixão pelo direito. Sabia que, apesar da complexidade, era naquilo que queria me dedicar. Obrigado pela inspiração que vocês são. Saibam que, de maneira nenhuma, passam despercebidos.

Agradeço à Profa. Dra. Maria Helena de Campos, que orientou esse trabalho, pelos conselhos e inspiração na área da História do Direito. Agradeço aos meus colegas de turma, que alegraram esses anos de graduação. Agradeço ao meu primo Jonas Buccini pelas conversas, indicações de leituras e inspiração no estudo da Política. Agradeço a todos aqueles que se dedicam todos os dias para fazer do Brasil um país mais justo.

Agradeço, por fim, às instituições que me formaram enquanto aluno. Primeiramente, a Escola Viverde, na qual estudei dos meus 6 aos 17 anos de idade. Muito obrigado Profa. Lúcia por ter me alfabetizado. Obrigado Sérgio e Regina por me darem a oportunidade de estudar com bolsa em uma escola que tanto admiro até hoje. Por fim, agradeço a Pontifícia Universidade Católica de Campinas, pela concessão da Bolsa Integral ligada ao Prouni. Serei sempre grato por toda a qualidade e excelência dessa instituição.

“Quando os justos governam, o povo se alegra; quando os perversos estão no poder, o povo geme.” (Provérbios 29:2)

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso se apoia na comemoração dos 200 anos da Independência do Brasil, bem como na atual crise do Poder Legislativo brasileiro – marcado por escândalos de corrupção e descrédito por parte dos eleitores - para pesquisar como este se apresentava na primeira constituição do país, a Constituição de 1824. Outorgada por D. Pedro I, dois anos após a Independência, a “Constituição Política do Império do Brasil” regulamentou o país recém emancipado e organizou a estrutura do Estado. Dentro dessa organização, já se apresentava o Poder Legislativo, que permanece até hoje. É por meio da análise desse poder em sua origem constitucional, que se pode obter melhor compreensão de sua forma atual. Para tanto, na presente pesquisa, analisa-se o contexto histórico, político e social da Independência no Brasil, bem como a estrutura, as funções e a atuação do Poder Legislativo previsto na Constituição do Império. Por fim, é apresentada uma comparação com o Poder Legislativo atual, contemplado pela Constituição de 1988. Observa-se que, de modo geral, o Poder Legislativo brasileiro manteve suas tradições, apesar da maior abertura para participação popular. De toda forma, este é um órgão essencial para o Estado-democrático de Direito, de modo que seu estudo e aprofundamento se faz indispensável em tempos de crise.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo. Constituição. Independência do Brasil. Império. Origem. Estado. Assembleia Constituinte.

## ABSTRACT

The present final paper is based on the 200th anniversary of Brazil's Independence, and the current crisis of the Brazilian Legislative Power – marked by corruption scandals and discredit from electors – to research how it was presented in the country's first constitution, the Constitution of 1824. Granted by D. Pedro I, two years after the Independence, "The Political Constitution of the Empire of Brazil" regulated the newly emancipated country and organized the structure of the state. Within this organization the Legislative Power was already presented, remaining until nowadays. It is through the analysis of this power in its constitutional origin, that is possible to obtain a better comprehension of its current form. Therefore, in the present research the social, political, and historical context of Brazil's Independence it's analyzed, as well as the structure, functions, and performance of the Legislative Power enshrined in the Constitution of the Empire. Lastly, it is presented a comparison with the current Legislative Power enshrined in the Constitution of 1988. It is observed that, in general, the Brazilian Legislative Power kept its traditions, despite a greater openness to popular participation. However, this is an essential body to the democratic state, so its study and deepening it's indispensable in crisis times.

**Palavras-chave:** Legislative Power. Constitution. Brazil's Independence. Empire. State. Constituent Assembly.

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                       |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                             | <b>11</b> |
| <b>2. NOS TEMPOS DO IMPERADOR: O Contexto Histórico da Constituição Imperial de 1824.....</b>                                         | <b>14</b> |
| 2.1. Terra adorada: Organização territorial e político-administrativa no contexto da Constituição.....                                | 14        |
| 2.2. Povo heroico: A sociedade e os partidos políticos no período da independência.....                                               | 21        |
| <b>3. UM LEGISLATIVO PARA CHAMAR DE NOSSO: O Poder Legislativo à luz da “Constituição Política do Império do Brasil” de 1824.....</b> | <b>28</b> |
| 3.1. Novo Mundo: A Assembleia Constituinte e a Constituição.....                                                                      | 28        |
| 3.2. Própria Natureza: A estrutura do Poder Legislativo de 1824.....                                                                  | 30        |
| 3.3. Clava Forte: As funções do Poder Legislativo de 1824.....                                                                        | 37        |
| 3.4. Sol da Liberdade: A atuação do Poder Legislativo no Império.....                                                                 | 42        |
| <b>4. DOIS SÉCULOS DEPOIS: Comparação entre o Poder Legislativo da Constituição de 1824 e o Poder Legislativo atual.....</b>          | <b>49</b> |
| 4.1. Deitado Eternamente: O Descrédito do Poder Legislativo atual.....                                                                | 49        |
| 4.2. Paz no Futuro e Glória no Passado: Semelhanças e diferenças do Poder Legislativo nas Constituições de 1824 e 1988.....           | 51        |
| <b>5. CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                              | <b>62</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                               | <b>64</b> |

## 1 - INTRODUÇÃO

Duzentos anos se passaram desde o grito de independência no Ipiranga até os gritos de “Fora Presidente!” no Twitter. Tempo este, que trouxe consigo diversas mudanças, como já era de se esperar. O Imperador deu lugar ao Chefe de Estado; a Casa Imperial deu lugar ao Palácio da Alvorada; a Monarquia ao Presidencialismo e a Constituição outorgada à Constituição Cidadã. De 1822 a 2022, o Brasil passou pelas mais variadas mutações, mas nem tudo foi alterado, exemplo disso é a estrutura estatal de divisão de Poderes.

Executivo, Legislativo e Judiciário, os três Poderes idealizados pelo escritor francês Charles-Louis de Secondat, mais conhecido como Montesquieu, foram a base para a organização de muitos Estados e com o Brasil não foi diferente. Desde a Constituição Imperial, tal estrutura já foi prevista e sobrevive até os dias atuais, desfalcada, contudo, do Poder Moderador, antes vívido e hoje apenas na memória dos saudosos.

“Dos três poderes, o Legislativo é o principal dentro da sistemática da ‘separação de poderes’. Tal decorre não só de ser ele o que de mais perto representaria o soberano, como também de ser quem estabelece a lei que a todos obriga”. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 182). No âmbito do Poder Legislativo, que ideias são apresentadas, interesses são defendidos, projetos são criados e a forma jurídica de um Estado se desenvolve. Na definição de Silva (2010, p. 138), “Poder Legislativo é, pois, o órgão coletivo (ou conjunto de órgãos coletivos) compostos de membros eleitos pelo povo destinado a exercer a função de legislar e outras que a doutrina costuma destacar”. Portanto, os membros eleitos para exercer tais funções, têm como objetivo representar o povo. Os que ocupam as cadeiras do Poder Legislativo são, então, denominados representantes.

Contudo, no Brasil de 2022, nos deparamos com um povo que desconhece seus representantes. Não que nunca tenham visto seus rostos, até os veem de quatro em quatro anos nos intervalos das novelas ou nos jornais, mas isso é tudo. Atualmente, os eleitores, em geral, não conhecem os eleitos e não só isso, não se sentem representados por aqueles que deveriam os representar.

Escândalos de corrupção; impunidade; interesses particulares em detrimento de interesses públicos; desvio de verbas; emendas parlamentares utilizadas como barganha; fundo eleitoral bilionário; trinta e três siglas diferentes, e uma série de outros motivos, distanciaram a população brasileira daqueles que decidem, em grande parte, os caminhos do Brasil.

Em momentos assim, devemos recuar e voltar nossos olhos para o passado. Se queremos entender os tempos atuais, cabe-nos buscar a origem. Se duzentos anos depois, estamos diante de um Poder Legislativo ainda presente estruturalmente, mas distante e descreditado na prática, então devemos olhar para o início de nossa história constitucional para buscar compreender como era o principal dos poderes em sua origem.

Por isso, o presente trabalho de conclusão de curso, diante do cenário atual de descrédito do legislativo e aproveitando a comemoração dos 200 anos da independência, busca investigar e relatar como se apresentava o Poder Legislativo na Constituição Imperial de 1824, outorgada por D. Pedro I dois anos após a proclamação da independência do Brasil. Trata-se de uma tentativa de compreender qual era a estrutura, as funções e a atuação prática desse Poder tão crucial para o Estado-democrático de direito.

Contudo, não há como alcançar uma compreensão razoável somente por meio da norma posta. Essa revela o conteúdo positivado, mas esconde o contexto e as discussões que a originaram. Portanto, este trabalho se iniciará com um estudo histórico do Brasil recém emancipado, em que será ilustrado, brevemente, o contexto que inspirou as redações acerca do Poder Legislativo na Constituição de 1824.

Em seguida, compreendido o contexto, a pesquisa focará nas disposições acerca da estrutura e funções do Poder Legislativo na Constituição de 1824, para, então, trazer um breve relato de como era a atuação prática do Legislativo no período imperial. A elucidação da estrutura e *modus operandi* do Legislativo em sua origem constitucional no Brasil tem imenso serviço para todos aqueles interessados em entender o início social, jurídico e político do Brasil independente.

Assim, o olhar para duzentos anos no passado, de modo nenhum desvaloriza a presente pesquisa, quando na verdade, revela sua notável relevância atual. Considerando o cenário presente de incertezas, conflitos de Poderes e principalmente descrédito do Legislativo, faz-se imprescindível compreender como este se apresentava em sua origem. Somente assim, poderemos debater se houve evolução ou decadência. Se evoluímos, no que evoluímos? Se decaímos, no que decaímos? Quais aspectos do passado nos servem atualmente? São perguntas de reflexão que devem estar presentes em tempos difíceis, nos auxiliando a encontrar caminhos para um país mais justo. De modo que, para que isso se realize é necessário conhecer a história.

Acima de tudo, talvez, precisamos de um conhecimento íntimo do passado, não porque o passado tenha alguma magia em torno de si, mas porque não podemos estudar o futuro. Ainda assim, necessitamos de algo para contrapor o presente, para nos lembrar de que as pressuposições básicas têm sido muito diferentes em diferentes

períodos e que muito daquilo que parece absoluto para os que não são educados é meramente modismo temporário. (LEWIS, 2017, p. 62).

## **2. NOS TEMPOS DO IMPERADOR: O Contexto Histórico da Constituição Imperial de 1824**

### **2.1. Terra adorada: Organização territorial e político-administrativa no contexto da Constituição**

Antes de tudo, deve-se entender qual Brasil se tem em mente ao mencionar o início do Império. Não se trata de um país federativo, com estados bem consolidados, mas de um território ainda em desenvolvimento, compreendendo sua identidade após a recente Independência. Trata-se de um Brasil de duzentos anos atrás. Se fosse possível viajar no tempo até o período em análise, encontraríamos D. Pedro I e sua tropa em viagem partindo do Porto de Santos até as margens do Ipiranga, ribeiro localizado no centro da atual cidade de São Paulo e eternizado no hino nacional brasileiro, para, ali, proclamar a independência do Brasil.

Naquele 7 de setembro de 1822, a história do Brasil mudaria para sempre. Sobre tão estimado dia, narra o professor Tancredo do Amaral.

A 25 de agosto entrou o príncipe solemnemente na capital da província, sendo muito bem recebido pelo povo que o victoriava ... Em 5 de setembro dirigio-se a Santos acompanhado pelo brigadeiro Manoel Rodrigues Jordão, capitão-mór Manoel Marcondes de Oliveira e Mello (depois barão de Pindamonhangaba) e o padre Belchior Pinheiro; examinou as fortificações da praça e visitou a família de seu amigo José Bonifácio e, na madrugada de 7, partio de Santos para a capital e, ao chegar á collina do Ipiranga, recebeu um correio que lhe mandava José Bonifácio ... Lendo a carta do veneravel paulista e traduzindo perante os seus companheiros a indignação que se achava possuido, D. Pedro pronunciou breve discurso terminando-o pelo grito de: Independencia ou morte!... (sic) (AMARAL, 1895, p.135, Cavenaghi, apud CAVENAGHI, 2015, p. 135)

1

Figura 1 - O Grito do Ipiranga



Fonte: ENSINAR HISTÓRIA (2022)

A carta de José Bonifácio de Andrada e Silva, apontado por muitos como o patrono da Independência, descreve o clima de tensão vivido no Brasil daqueles dias e o dilema que o, então regente, D. Pedro teria de enfrentar.

"Senhor, as Cortes ordenaram minha prisão, por minha obediência a Vossa Alteza.

E, no seu ódio imenso de perseguição, atingiram também aquele que se preza em o servir com a lealdade a dedicação do mais fiel amigo e súdito. O momento não comporta mais delongas ou condescendências.

A revolução já está preparada para o dia de sua partida. Se parte, temos a revolução do Brasil contra Portugal, e Portugal, atualmente, não tem recursos para subjugar um levante, que é preparado ocultamente, para não dizer quase visivelmente. Se fica, tem, Vossa Alteza, contra si, o povo de Portugal, a vingança das Cortes, que direi?! Até a

<sup>1</sup> Muito se fala acerca da pintura feita por Pedro Américo, o qual buscou eternizar e glorificar o momento incluindo um *glamour* que, em verdade, não existiu. Observa-se pela narração de Gomes (2010, p. 29-30).

A montaria usada por D. Pedro nem de longe lembrava o fioso alazão que, meio século mais tarde, o pintor Pedro Américo colocaria no quadro "Independência ou Morte", também chamado de "O Grito do Ipiranga", a mais conhecida cena do acontecimento. O coronel Marcondes se refere ao animal como uma "baia gateada". Outra testemunha, o padre mineiro Belchior Pinheiro de Oliveira, cita uma "bela besta baia". Em outras palavras, uma mula sem nenhum charme, porém forte e confiável. Era esta a forma correta e segura de subir a serra do Mar naquela época de caminhos íngremes, enlameados e esburacados. Foi, portanto, como um simples tropeiro, coberto pela lama e a poeira do caminho, às voltas com as dificuldades naturais do corpo e de seu tempo, que D. Pedro proclamou a Independência do Brasil. A cena real é bucólica e prosaica, mais brasileira e menos épica do que a retratada no quadro de Pedro Américo. E, ainda assim, importantíssima. Ela marca o início da história do Brasil como nação independente.

deserção, que dizem já estar combinada. Ministro fiel que arrisquei tudo por minha Pátria e pelo meu Príncipe, servo obedientíssimo do Senhor Dom João VI, que as Cortes têm na mais detestável coação, eu, como Ministro, aconselho a Vossa Alteza que fique e faça do Brasil um reino feliz, separado de Portugal, que é hoje escravo das Cortes despóticas.

Senhor, ninguém mais do que sua esposa deseja sua felicidade e ela lhe diz em carta, que com esta será entregue, que Vossa Alteza deve ficar e fazer a felicidade do povo brasileiro, que o deseja como seu soberano, sem ligações e obediências às despóticas Cortes portuguesas, que querem a escravidão do Brasil e a humilhação do seu adorado Príncipe Regente.

Fique, é o que todos pedem ao Magnânimo Príncipe, que é Vossa Alteza, para orgulho e felicidade do Brasil.

E, se não ficar, correrão rios de sangue, nesta grande e nobre terra, tão querida do seu Real Pai, que já não governa em Portugal, pela opressão das Cortes; nesta terra que tanto estima Vossa Alteza e a quem tanto Vossa Alteza estima.

José Bonifácio de Andrada e Silva." (RIBEIRO, 2015).

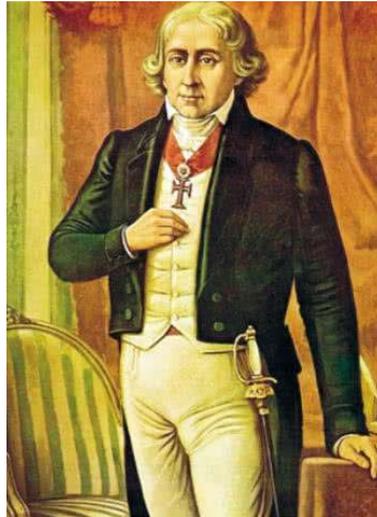
De igual importância para a Independência do Brasil foi Maria Leopoldina (figura 2), esposa de D. Pedro I, a qual, juntamente com José Bonifácio (figura 3), colaborou para o convencimento do Príncipe Regente. Contudo, como o próprio Andrada revelou em sua carta, o período era de tensão, de modo que a libertação do Brasil, certamente não foi recebida sem alarde. O trauma da separação abalou as estruturas sociais da época, pois com a emancipação nacional, os interesses portugueses começariam a perder forças e o Brasil iniciaria seus primeiros passos como país autônomo.

Figura 2 - D. Pedro I e D. Leopoldina



Fonte: Wikipédia (2010?)

Figura 3 - José Bonifácio



Bezerra (2015?)

Antes do processo de Independência, o Brasil pertencia a Portugal, de modo que as leis portuguesas vigiam sobre o território brasileiro, definindo, portanto, a organização territorial e político-administrativa do país. O território nacional em 1822 apresentava consideráveis diferenças com relação ao mapa que conhecemos atualmente. Importante destacar que, à época, o país era organizado em províncias, as quais substituíram as capitanias, devido ao posicionamento político de parte dos legisladores portugueses.

[...] Tal posição vinha na esteira das transformações produzidas após a eclosão do movimento constitucional no mundo português em 1820, quando as antigas capitanias do ultramar - que até então existiam predominantemente como espaços administrativos - ganharam uma dimensão política crescente e receberam a nomeação definitiva de províncias. (SELMIAN, 2007, p. 22).

Desta feita, o Brasil no início do Império era composto de 19 províncias, como demonstrado no mapa a seguir (figura 4) sendo elas Cisplatina, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Maranhão, Grão-Pará, Goiás, Mato Grosso. (BACELAR, 2010?)

Figura 4 - Mapa do Brasil 1822



Wikipédia (2010?)

Cada província era administrada pelas Juntas Provisórias, um colegiado de cinco ou sete membros que tinham a função de exercer a organização local e que se reportavam diretamente à Lisboa, sem a necessidade de passar pelo crivo do Príncipe Regente. Tal instituto foi previsto pela Corte Constitucional de Lisboa em 1821 e tinha como objetivo amenizar conflitos vividos em muitas províncias à época. Em 1823, contudo, a figura das Juntas Provisórias passou a ser questionada, devido à Independência do Brasil e consequente sentimento de emancipação em relação a Portugal. Dessa forma, após diversos debates em sede de Assembleia Constituinte, optou-se por estabelecer a figura do Presidente da província para o cargo de executivo em cada localidade, o que restou previsto na Constituição de 1824. (SELMIAN, 2007, p. 23)

Em âmbito nacional, o executivo era liderado, até 1822, pela coroa portuguesa, a qual havia sido transferida para o Brasil em 1808 e optado, em 1815, por ali permanecer oficialmente, momento em que houve a elevação honorífica do país para Reino Unido de Brasil, Portugal e Algarves. Tal decisão da família Bragança se deu para que o rei D. João VI pudesse governar Portugal e Brasil simultaneamente de maneira oficial, podendo, assim, participar da Convenção de Viena (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010?). Apesar da presença da família real em solo brasileiro, os ideais emancipatórios tomavam conta de parte dos pensadores da elite nacional, assim a nova localidade do rei desagradava tanto o espírito daqueles que buscavam a independência do país, quanto dos portugueses abandonados por sua majestade. De

forma que o retorno da família real para Portugal não tardou a acontecer, tendo a Revolução Liberal do Porto, de 1820, como fator decisivo para tanto.

“Toda essa problemática vivenciada pelos acontecimentos da Revolução do Porto era resultado de uma conjuntura histórica que permeava a vida política luso-brasileira desde 1815, quando o Brasil fora elevado a Reino Unido de Portugal e Algarves. A conjuntura política era deveras delicada, quase insustentável. Assim, em 15 de setembro, os mesmos governadores que até então defendiam “acirradamente” a manutenção da ordem monárquica absolutista da Dinastia de Bragança sob a chefia de D. João VI formaram uma junta governativa – um governo interino –, acataram as exigências dos “rebelados”, ao convocarem as antigas Cortes e assumiram uma nova postura política diante dos fatos e, conseqüentemente, do próprio Rei. A ausência do monarca acentuava a urgência de medidas que contivessem a situação, corroborando para que os líderes políticos se sentissem aptos e livres para dirigirem os destinos do Reino.” (MEIRELLES, 2015, p.58).

O retorno da corte a Portugal em 1821 significava os últimos versos de uma história que já vinha se desencadeando desde a sua chegada ao Brasil: a história da independência. Isso porque, a própria elevação do Brasil ao *status* de reino foi de tamanha importância, que não mais permitiria o retorno a uma simples colônia, mas o que se esperava a partir de então era a crescente do país. Assim, o espírito de independência dos brasileiros ganhava cada vez mais espaço e em pouco mais de um ano, enfim, se deu a separação.

Os acontecimentos confirmaram o acerto destas previsões. E o rei, tanta certeza tinha disso, que, antes de partir para Lisboa, em Abril de 1821, dizia a seu filho, nosso primeiro Imperador: "Bem antevejo que o Brasil não tardará a separar-se de Portugal. Nesse caso, si me não pudeses conservar a Corôa, guarda-a para ti e não a deixes cair em mãos de aventureiros (sic)". (LYRA, 1941, p. 46).

Portanto, com a inevitável independência, o que restava à família Bragança era manter a unidade do Brasil, não mais como colônia ou reino de Portugal, mas dessa vez como Império. Assim, a partir de 1822, o Executivo no país passou a ser comandado pela figura do Imperador, o qual, diferente do que muitos pensam, não tinha poderes ilimitados e impassíveis de controle. Na realidade, o que se propunha na Assembléia Constituinte de 1823 era um Imperador que, assim como todos os demais cidadãos, se submetesse à constituição, ficando, tão somente, restrito às suas funções, o que muito se assemelha com a ideia de Monarquia Parlamentarista.

Nota-se tal caráter constitucional nas reações dos liberais aos autoritarismos de D. Pedro I, como por exemplo no episódio da abertura da Assembleia, quando, em seu discurso, o Imperador do Brasil declarou que a constituição deveria ser “digna do Brasil e de mim”. Segundo narra Gomes (2010, p. 216), “Os liberais ficaram apavorados com a mensagem. No

seu entender, bastava à Constituição ser digna do Brasil, cabendo ao imperador cumpri-la como todo mundo.”

Portanto, aquela figura dos reis do século XVII, absolutos, que personificavam o Estado, como o rei Luís XIV da França que afirmou “O Estado sou eu”, a ideia do monarca administrador, legislador e juiz já não estava mais latente nesse período. Ao contrário, o que se tinha era a visão clara de separação de poderes, de modo que o Poder Judiciário e Legislativo também estavam em constante desenvolvimento, sendo igualmente regulamentados, posteriormente, na Constituição de 1824.

O Poder Judiciário no Brasil sempre esteve diretamente ligado às cortes portuguesas, visto que, como mencionado, as leis que vigoravam no Brasil antes da Constituição do Império eram leis vindas de Portugal. Assim, a última instância brasileira não ficava em território nacional, mas em terra lusitana, sendo essa, a Casa de Suplicação, em Lisboa. De modo que, internamente, segundo o escritor e político Lyra (1941, p. 86), “Tinhamos duas Relações: a da Bahia e a do Rio de Janeiro. As do Maranhão e Pernambuco só foram creados depois que a Côrte se transferiu para o Brasil: em 1812 e 1821, respectivamente (sic).” As chamadas “Relações” eram tribunais superiores, ou seja, as mais altas instâncias brasileiras, antes da Casa de Suplicação.

No âmbito das capitanias - transformadas posteriormente em províncias - existiam diversos cargos ligados à magistratura, dos quais se destacam os juízes ordinários que eram eleitos e tinham competência para julgar casos locais, os juízes de fora, que exerciam jurisdição fora (além) do âmbito dos juízes locais e os juízes de vintena que julgavam nas aldeias mais afastadas (LYRA, 1941, p. 37-38).

Com a vinda da família real, mudanças foram realizadas na estrutura do Judiciário, com destaque para a transformação, em 1808, da Relação do Rio de Janeiro em Casa de Suplicação do Brasil, se tornando a última instância de julgamentos em solo brasileiro (MAPA, 2021). Em 1824, com a promulgação da Constituição do Império, o Judiciário tomou formato inspirado no ideal de Montesquieu, mantendo a centralização da última instância no Rio de Janeiro, estabelecendo os tribunais nas províncias e tornando a atividade judicial independente, assim como a nação.

“A Constituição de 1824 declarou a independência formal do Poder Judicial – nomenclatura adotada na oportunidade –, bem como a perpetuidade dos juízes de direito, que somente podem perder o lugar por sentença, ainda que o Imperador pudesse suspendê-los ‘por queixa’ (arts. 151 e seguintes). Quanto à organização judiciária, previu a criação do Supremo Tribunal de Justiça e de tribunais da Relação na sede do Império e nas demais Províncias (art. 163). Além disso, dispôs sobre os

juizes de paz, eleitos no tempo e na forma dos vereadores das Câmaras, com atribuições a serem estabelecidas em lei (art. 162).” (CHAVES, 2017, p. 298).

Como visto, as leis vigentes no Brasil, antes da independência, eram importadas da metrópole, de modo que a Constituição do Império é considerada o primeiro código de leis terminantemente brasileiras. Previamente, o Brasil havia sido regido pelas Ordenações do Reino: Ordenações Afonsinas (1446 a 1514); Ordenações Manuelinas (1521 a 1595) e Ordenações Filipinas (1603 a 1916), sendo este último revogado somente com a promulgação do Código Civil de 1916.

Assim, durante todo o período colonial, o Brasil não tinha um Poder Legislativo organizado, pois as decisões políticas sobre o rumo do país estavam nas mãos dos portugueses, que debatiam do outro lado do oceano<sup>2</sup>. A única seara em que leis brasileiras tinham espaço era por meio das Câmaras Municipais, a mais antiga instituição política do Brasil (BARBOSA, 2010?), nela os denominados “homens bons” estavam responsáveis por administrar e tecer algumas regras em relação ao município, todavia sem contar com a participação popular e com característica muito mais administrativa do que legislativa.

Foi a Constituição do Império que entregou ao nosso país um Poder Legislativo brasileiro, com previsões detalhadas acerca da organização, funções e objetivos, as quais serão analisadas no próximo capítulo. A partir daí, a história do Legislativo brasileiro se iniciava de fato e contaria nos próximos anos com debates calorosos; formação de partidos políticos; criação de leis históricas (como a Lei Áurea que aboliu a escravidão); surgimento da república; desenvolvimento de códigos, estatutos, constituições; fechamento do Congresso; corrupções; manifestações; CPI’s e diversos eventos que marcam a história das Casas Legislativas tão conturbadas, mas ao mesmo tempo tão fundamentais para o Estado-democrático de direito no Brasil.

## **2.2. Povo heroico: A sociedade e os partidos políticos no período da independência**

Para compreender o Poder Legislativo na Constituição de 1824 é imprescindível conhecer a sociedade brasileira do período. Se o Legislativo é composto pelos representantes do povo, devemos entender qual povo é esse. Como vimos, há duzentos anos atrás, o Brasil era outro, um país no início de sua história política, que, apesar de todas as diferenças, apresentava características que se aproximam muito do que existe atualmente.

---

<sup>2</sup> Alguns políticos brasileiros da elite do Império eram convocados para se manifestarem acerca de questões do Brasil nas Cortes Constitucionais de Lisboa. (GOMES, 2010, p.50)

O território atual é parecido com o anterior, tendo perdido algumas províncias, mas anexado outras. A organização administrativa mudou e se desenvolveu, mas a concentração de poder na capital do país, a divisão em estados (antes chamados de províncias), a separação de poderes e outros atributos ainda estão presentes. A mesma ideia se aplica no que consiste à população. Houveram grandes mudanças, mas muitos traços do povo brasileiro atual podem ser encontrados nos brasileiros do início do império.

Em 1822, o Brasil tinha cerca de 4,5 milhões de habitantes — menos de 3% de sua população atual — divididos em 800.000 índios, um milhão de brancos, 1,2 milhão de escravos (africanos ou seus descendentes) e 1,5 milhão de mulatos, pardos, caboclos e mestiços. Resultado de três séculos de miscigenação racial entre portugueses, negros e índios, esta última parcela da população compunha um grupo semilivre, que se espalhava pelas zonas interiores e vivia submisso às leis e vontades dos coronéis locais. (GOMES, 2010, p. 92).

Laurentino Gomes divide o Brasil de 1822 em dois “brasis”. O primeiro, localizado nas proximidades do Rio de Janeiro, que havia sido modernizado pela vinda da família real em 1808 e apresentava características das renomadas cidades europeias. Quem andasse no Rio de Janeiro daquela época encontraria ruas com comércio de acessórios caros, casas de encontros culturais, uma das maiores bibliotecas do mundo daquele período, artistas, músicos, escritores, era uma capital completa (GOMES, 2010, p. 70-71).

O outro Brasil, contudo, era “pobre, descalço e atrasado — ainda caçava e escravizava índios (...) viajava a pé, em canoas ou no lombo de mulas (...) alimentava-se da pesca e de uma agricultura rudimentar, não sabia ler e escrever(...)”, (GOMES, 2010, p. 70-71). Dois países em um só, diversos contextos em um país continental, mas as semelhanças com o presente não param por aí. O Brasil de D. João e D. Pedro I era cheio de contradições. Uma vasta e preciosa biblioteca (trazida de Portugal por D. João), em um país de analfabetos; uma aristocracia inflada, em um Estado recém-nascido; luta contra o autoritarismo português, em um país escravocrata; cofres vazios, em uma terra governada pela realeza. O Brasil já nascia se desmentindo.

Quem observa a riqueza e elegância das monarquias atuais, como a inglesa, por exemplo, pode imaginar que o Brasil imperial vivia dos mesmos padrões, com nobres abastados e cofres cheios de ouro. Contudo, quem assim pensa não poderia estar mais enganado. O Imperador brasileiro estava com os bolsos do avesso e vazios. Narra, Gomes (2010, p. 57): “‘De parte nenhuma vem nada’, queixava-se D. Pedro a D. João VI, em 17 de julho de 1821. ‘Todos os estabelecimentos ficaram; os que comem da nação são sem número (...), não há dinheiro (...), não sei o que hei de fazer.’” O Brasil já vinha passando por dificuldades financeiras, contudo

esta foi extremamente potencializada no momento em que o rei D. João VI voltou para sua nação de origem, não sem antes, raspar os cofres do Banco do Brasil. (GOMES, 2010, p. 57).

A partir daí, apesar da pouca idade e insegurança, acompanhado de seus conselheiros, D. Pedro I tomou diversas medidas para sustentar o Brasil economicamente. Cortou gastos, economizou nas despesas públicas e, principalmente, deu o exemplo.

O Brasil precisava economizar cada centavo das suas combatidas economias e, para dar exemplo, o príncipe tomou medidas drásticas de contenção das despesas domésticas. Cortou seu próprio salário, concentrou as repartições públicas no Paço Real, onde morava, e transferiu-se para o palácio da Quinta da Boa Vista, antiga residência de D. João VI, onde hoje funcionam o Museu Nacional<sup>3</sup> e o zoológico do Rio de Janeiro. (GOMES, 2010, p. 61)

Porém, o corte de gastos não iria resolver os problemas financeiros do país, de modo que, nesse cenário, o Brasil iniciou os empréstimos internacionais, política econômica que dura até os tempos atuais. “País sem capitais, o Brasil estava forçosamente destinado a ser um país vivendo financeiramente de empréstimos”. (LIMA, 2021, p. 204).

O maior responsável pela sobrevivência econômica do país, contudo, é também a maior mancha da história do Brasil: a escravidão. O próprio D. Pedro I o reconhecia, em suas cartas ao seu pai, segundo Gomes (2010, p.61): “‘Comecei a fazer economias, principiando por mim’, explicou, orgulhoso, ao pai na carta de 17 de julho de 1821. ‘Essas mudanças se fizeram quase que de graça, porque os escravos (...) são os trabalhadores.’” O Brasil era, desde a colônia, sustentado pelos escravos. Toda economia brasileira subsistia porque seres humanos haviam sido submetidos a condições degradáveis com fundamento na cor da pele. Sobre essa marca horrível, declara Lima (2021, p. 134):

“O Império legou a colônia ou antes o Reino unido uma fecunda mas triste herança, a qual aquele não teve a coragem de renunciar: foi a instituição servil, eufemismo na América do Sul, como na do Norte, serviu a tornar menos dura a expressão e menos acerba a evocação da condição social a que correspondia. (...) Escravidão é a palavra própria (...).”

Na escravidão reside a maior mácula do Brasil independente, a bravura daqueles que lutaram pela libertação do Brasil das garras totalitárias de Portugal foi abafada pela hipocrisia de se manter um regime de ainda mais totalitarismo no país. O Brasil livre escravizava. No olhar de Lima (2021, p. 162), “O Império resgatou pelo mais tocante dos sacrifícios, pelo seu próprio holocausto, o erro da Independência, libertando politicamente o branco sem libertar

---

<sup>3</sup>Destruído por um incêndio no dia 02/09/2018. (DIAS; COELHO, 2022)

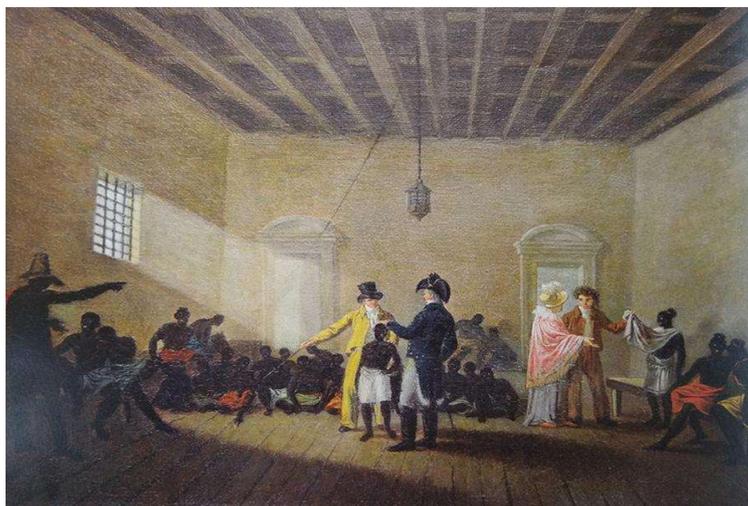
socialmente o negro, e sobretudo o crime da mãe-pátria, fazendo de sua colônia uma nação de escravos.”

Em meio às trevas da escravidão, poucos políticos enxergavam a necessidade imperiosa da liberdade. Entre eles, o grande articulador da independência, José Bonifácio. O Andrada era um absolutista ferrenho, de modo que, ele mesmo, nunca teve um escravo, mesmo tendo condições para tanto. Ao seu ver, o Brasil só evoluiria se acabasse de vez com a escravidão. (GOMES, 2010, p. 151).

“É tempo, e mais que tempo, que acabemos com um tráfico tão bárbaro e carniceiro”, afirmou a respeito da compra e venda de cativos africanos. “É tempo também de acabarmos gradualmente até com os últimos vestígios da escravidão entre nós, para que venhamos a formar em poucas gerações uma nação homogênea, sem o que nunca seremos verdadeiramente livres, responsáveis e felizes.” (GOMES, 2010, p. 151).

Contudo, apesar da influência de Bonifácio, os aristocratas brasileiros não aceitariam trocar o regime escravocrata e perder de um dia para o outro suas forças econômicas. Dessa forma o Brasil haveria de permanecer ainda por um tempo, em que milhares de homens e mulheres brasileiros sofreriam dores inestimáveis e morreriam no solo da pátria amada. “Coube assim ao Brasil o inglório fardo de continuar a ser no decorrer do século XIX um dos países americanos de trabalho alimentado pelo tráfico - de direito até 1831, de fato até 1851 e mesmo depois”. (LIMA, 2021, p. 134).

Figura 5 – Mercado de escravos



Fonte: Araujo (2020)

Figura 6 – Escravos no Império



Fonte: Nara (2015)

As discussões e debates políticos na época turbulenta da independência não se davam somente acerca da escravidão, mas a respeito de todos os aspectos concernentes ao futuro do Brasil. Contudo, os debates do período não podem ser considerados populares, a população brasileira em geral não participava dos conselhos que decidiriam os rumos do país, na realidade nem sequer eram informados dos movimentos, ideais e pensamentos que determinariam sua direção. A posição política do Brasil era exercida tão somente por uma elite intelectual, tendo a maioria de seus membros graduados em Coimbra ou em grandes universidades europeias. (GOMES, 2010, p. 23).

Portanto, estava na mão dessa pequena elite definir as direções que o país tomaria. Diferente do que temos atualmente, tais discussões não eram feitas por meio de partidos políticos. Segundo Lima (2021, p. 53), “Os partidos políticos no Brasil datavam da Regência, porque antes, durante o reinado de dom Pedro I, houve espíritos amantes da liberdade e espíritos amantes da ordem, (...) mas o Soberano fazia as vezes de eixo do Estado.” Dessa forma, no período da independência, os partidos políticos não existiam formalmente ou, até mesmo, de maneira organizacional no Brasil. Tudo o que havia era a reunião de grupos informais que defendiam diferentes ideias para o país.

Para Gomes (2010, p. 64), “Na falta de partidos políticos organizados, essas noções eram debatidas e defendidas em igrejas, clubes e sociedade secretas, como a maçonaria. Ali se agrupavam, de um lado, monarquistas constitucionais, e de outro, os republicanos.” Os dois

grupos citados pelo autor eram os principais idealizadores de como deveria ser o futuro do Brasil. O primeiro grupo acreditava no modelo de mantimento da monarquia, mas com o controle dos poderes do rei pela constituição. O segundo, defendia a institucionalização da república, a qual, na época, soava muito agressiva para os interesses da aristocracia. Assim, na constituição de 1824 o modelo adotado foi da Monarquia Constitucional, o que, contudo, levaria gradualmente à perda de influência do monarca e conseqüente proclamação da república em 1889.

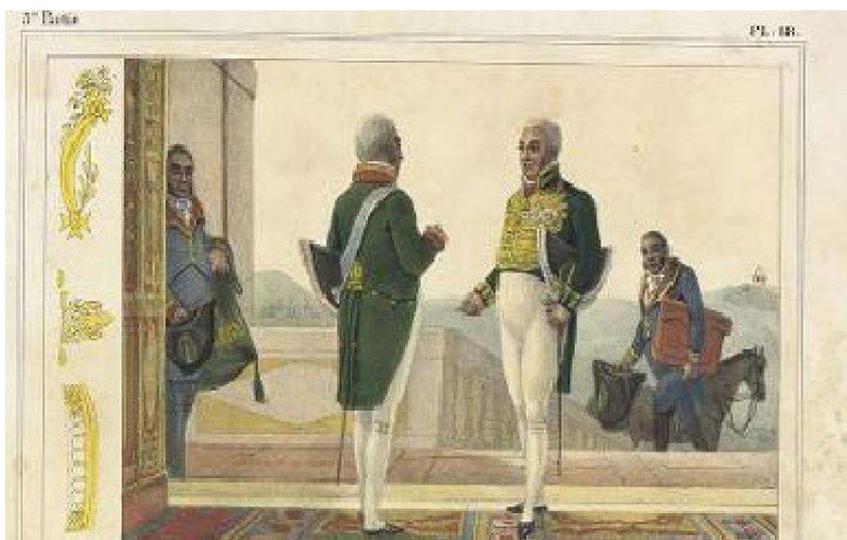
Essa era a imagem do Brasil da independência. Um país de enorme extensão territorial; com uma população miscigenada; sustentado por escravos; com uma elite pequena e de boa formação; em cisão com a então metrópole; sem dinheiro no bolso; com ideias para o futuro e a um passo da primeira constituição de sua história. Ali começavam os primeiros passos do Brasil adulto, emancipado da mãe-pátria. A constituição de 1824 seria a identidade desse país independente, formalizaria as crenças e rumos que o Brasil tomaria. As disposições acerca do Poder Legislativo, por sua vez, estabeleceriam os limites criativos do país, aquilo que poderia ser criado, como poderia ser criado e por meio de quem. Compreender o Poder Legislativo brasileiro, portanto, é compreender a mente do Brasil em sua origem política.

Figura 7 - Elite intelectual brasileira em 1822



Fonte: Silva (2020?)

Figura 8 - Ministro e Secretário de Estado



Fonte: Araújo (2020)

Figura 9 - Dama de honra da corte



Fonte: Araújo (2020)

### **3. UM LEGISLATIVO PARA CHAMAR DE NOSSO: O Poder Legislativo à luz da “Constituição Política do Império do Brasil” de 1824**

#### **3.1. Novo Mundo: A Assembléia Constituinte e a Constituição**

O desenvolvimento de um Poder Legislativo efetivamente brasileiro foi a criação de um “novo mundo” no Brasil. Antes dependente das leis importadas da metrópole, a partir desse momento o Brasil passaria a tomar seus próprios caminhos legislativos, definindo, por si só, quais seriam as regras do jogo e a estrutura para que leis fossem criadas no país. Tal previsão veio por meio da primeira constituição do Brasil, datada de 1824.

A “Constituição Política do Império do Brasil” marcava o início da história política efetivamente brasileira e, de certo modo, da participação popular nos rumos do país. Segundo o político britânico Thomas Paine: “Uma constituição não é ato de um governo, mas de um povo constituindo um governo, e um governo sem uma constituição é um poder sem direito”. (MELLO DO AMARAL JUNIOR, 2021, p. 24). Portanto, a constituição do Brasil necessitava do povo. Para isso, no dia 3 de maio de 1823 foi aberta a Assembleia Constituinte (figura 11), que reuniu a elite intelectual do país para deliberar quais deveriam ser os dispositivos da histórica constituição brasileira.

Lima (2021, p. 84) destaca: “Quase todas as principais personalidades políticas do império, na primeira metade do século, fizeram parte de uma assembleia constituinte por nenhuma outra excedida em cultura, probidade e civismo.” Dessa forma, o povo brasileiro estava representado por um grupo seletivo e de elite, porém amplamente educado e conhecedor das diversas possibilidades constitucionais para o país. Assim, o cenário parecia inspirador para o Brasil recém emancipado, intelectuais comprometidos com o futuro do país reunidos todos os dias para pensar os rumos que a nação tomaria. Contudo, o aspecto iluminista foi escurecido pela única figura que, sozinha, teria esse poder: o Imperador. A primeira constituição do livre povo brasileiro, não seria do povo, mas do rei. No dia 12 de novembro de 1823, apenas alguns meses após sua abertura, a Assembleia Constituinte foi dissolvida.

A madrugada do dia 11 para o dia 12 de novembro ficou conhecida como “Noite da Agonia”. Narra Gomes (2010, p. 218) que, naquela fatídica noite, “os deputados declararam-se em sessão permanente numa derradeira tentativa de resistir às pressões de D. Pedro e da tropa que cercava o edifício. Todos passaram a noite em claro”. Contudo, na manhã seguinte não puderam conter a decisão oficial do imperador, de impositivamente dissolver a Assembleia. Diversos são os motivos para essa decisão imperial, em muitos deles o nome de José Bonifácio

é citado<sup>4</sup>. Entretanto, independentemente das motivações, a dissolução da Assembléia foi uma ofensa aos deputados e a todos que acreditavam em rumos menos autoritários para o Brasil. Importante lembrar que cada vez mais ganhava espaço a figura do imperador constitucional, de modo que a intenção de boa parte dos constituintes era diminuir os poderes de D. Pedro I e tê-lo somente como chefe do executivo, submisso à constituição.

Mesmo que sem o povo, no dia 25 de março de 1824, a “Constituição Política do Império do Brasil” foi outorgada por D. Pedro. O primeiro imperador do Brasil outorgava a primeira constituição do Brasil. Por incrível que pareça, mesmo sendo entregue pelo imperador, a Constituição de 1824 foi considerada uma das mais avançadas da época, defendendo diversos direitos civis e sendo, até mesmo, lida como uma constituição liberal. Segundo Gomes (2010, p. 219), o próprio D. Pedro prometia “dar ao país uma constituição ‘duplicadamente mais liberal do que o que a extinta Assembleia acabou de fazer’. E foi, de fato, o que aconteceu”.

A constituição de D. Pedro I previa diversos direitos, organizava a estrutura jurídico-administrativa do país e separava os poderes no Brasil: Executivo, Judiciário, Legislativo e, a grande novidade, o Poder Moderador. O imperador brasileiro se inspirou no pensador Henri-Benjamin Constant de Rebecque, conhecido somente como Benjamin Constant, e inseriu o quarto poder na constituição. Segundo o historiador francês, o Poder Moderador seria o mediador entre os três demais poderes. Além desta função, D. Pedro ainda recebeu da constituição as prerrogativas de nomear e demitir livremente os ministros, dissolver a câmara dos deputados e convocar novas eleições parlamentares. (GOMES, 2010, p. 220).

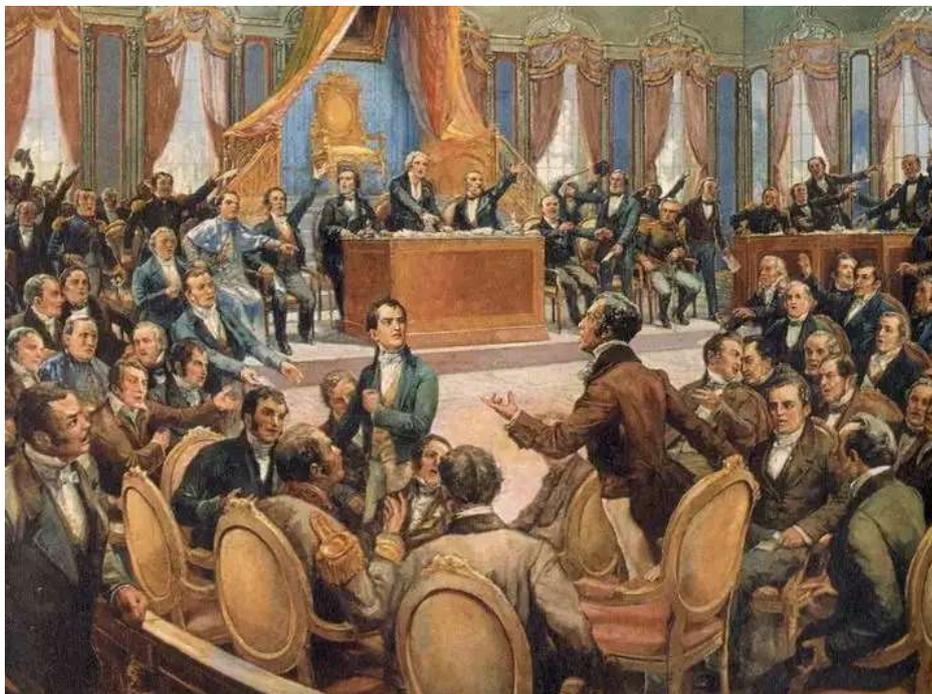
Estava, então, em vigor a primeira constituição brasileira, não pelo povo, como se queria, mas pelo imperador. Apesar de não ser o cenário desejado, bem ou mal, era a constituição e fundava o país independente. Com muitos avanços, a Constituição de 1824 estabeleceu e regrou as principais instituições do país e definiu o funcionamento das suas bases. Entre estas, o Poder Legislativo, que, antes mesmo de nascer no Brasil, já havia sido

---

<sup>4</sup> “O gabinete de José Bonifácio caíra em meados de julho. O motivo fora aparentemente banal. Luís Augusto May, redator do jornal Malagueta, que se opunha a D. Pedro, teve a casa invadida na noite de 6 de junho de 1823 por um grupo que lhe aplicou uma surra e o deixou com uma das mãos imobilizada. O atentado foi atribuído ao grupo de José Bonifácio. Mais tarde descobriu-se que os responsáveis eram amigos de D. Pedro. Mesmo assim, acusado de excessivo rigor no tratamento dos adversários, o ministro seria demitido no dia 16 de julho. Na verdade, havia uma razão maior e mais grave para a mudança no governo. Bonifácio trombou com os poderosos interesses dos latifundiários e senhores de escravos ao sugerir à constituinte a proibição do tráfico negreiro e abolição gradual da escravidão no Brasil. (...) Com a queda do gabinete, Martim Francisco, irmão de José Bonifácio, seria substituído na pasta da Fazenda por Manoel Jacinto Nogueira da Gama, futuro marquês de Baependi, rico fazendeiro e grande proprietário de escravos.<sup>17</sup> Fora do ministério, Bonifácio e os irmãos se bandearam imediatamente para a oposição. Juntos criaram o jornal O Tamoio, que passou a fazer pesadas críticas ao governo, o que contribuiu para azedar ainda mais as relações da constituinte com o imperador.” (GOMES, 2010, p. 217-218).

desrespeitado pelo imperador e, que, ao longo da história seria desrespeitado outras tantas vezes, seja por figuras autoritárias exteriores ou por membros interiores que o contaminariam.

Figura 10 - Debates na Assembleia Constituinte de 1823



Fonte: Bezerra (2016)

### 3.2. Própria Natureza: A estrutura do Poder Legislativo de 1824

Palavras de José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, político e magistrado brasileiro, em sua obra “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, publicada em 1857: “O poder legislativo é a mais alta expressão da soberania nacional; (...) É quem cria 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 suma, é quem faz, interpreta e desfaz a lei.” (PIMENTA BUENO, 1978, p. 47).

O Título 4º da Constituição de 1824 foi destinado ao Poder Legislativo. Em 84 artigos (artigo 13 ao 97), abordou os principais aspectos, deixando questões secundárias na competência dos regulamentos internos ou leis específicas. As previsões foram divididas em seis capítulos, sendo estes: Capítulo I - “Do: Ramos do Poder Legislativo, e suas atribuições (sic)”; Capítulo II - “Da Camara dos Deputados (sic)”; Capítulo III - “Do Senado”; Capítulo IV - “Da Proposição, Discussão, Sancção (sic), e Promulgação das Leis”; Capítulo V - “Dos Conselhos Geraes (sic) de Provincia, e suas attribuições”; Capítulo VI - “Das Eleições”.

Dessa forma, a Constituição deixou clara a estrutura e funções do Poder Legislativo do império. Os dois primeiros artigos do capítulo já definiam qual estrutura se desejava.

Art. 13. O Poder Legislativo é delegado á Assembléa Geral com a Sancção do Imperador.

Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado. (BRASIL, 1824).

Assim, em âmbito nacional, o Legislativo brasileiro era formado pela Assembleia Geral (chamada atualmente de Congresso Nacional), dividida em duas câmaras: Câmara dos Deputados, localizada na Cadeia Velha (figura 10), e a Câmara dos Senadores, com sede no Palácio do Conde dos Arcos, que ficou conhecida como o “Paço do Senado”, ambos localizados no Rio de Janeiro. Restava instaurado, portanto, o sistema bicameral, que permaneceria até os dias atuais. Merece destaque a sentença inicial que esclarece a origem do Poder Legislativo, este é “delegado á Assembléa Geral com a Sancção do Imperador. (sic)”. De modo que, emana do povo, que delega à Assembleia Geral, mas não sem a Sanção do Imperador.

Pimenta Bueno (1978, p. 49) compreendia, tanto o bicameralismo, quanto a sanção imperial, como formas de controle essenciais ao bom funcionamento do Legislativo. Pois, a presença de uma só Câmara representaria o risco de aprovações de leis injustas, que poderiam resultar da influência de personalidades, paixões políticas, partidos, interesses do momento ou erros. Com uma segunda Câmara, tais injustiças poderiam ser corrigidas, outras visões poderiam ser acrescentadas, o que terminaria por garantir um maior equilíbrio para o Poder. Contudo, segundo seu entendimento, não bastava só o bicameralismo, a sanção do monarca era fundamental.

“Em uma monarchia constitucional não basta dividir a assembléa geral em duas camaras; é necessario crear mais um elemento conservador, dar, como já indicámos, mais um ramo ao poder legislativo, associar-lhe a corôa; é uma condição não só util, mas necessaria, e mesmo inseparavel dessa fôrma de governo; o monarcha perderia o seu character desde que deixasse de ter esse attributo, desde que não fosse parte integrante daquelle poder. (sic)”. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 50).

A primeira das casas era a Câmara dos Deputados, que é descrita pelo artigo 35 como “eletiva e temporária”. A Casa com a maior quantidade de representantes foi definida como “eletiva”, pois seria formada por deputados eleitos, por meio do voto indireto, que será tratado posteriormente. Também recebeu a qualidade de “temporária”, pois se renovaria por eleições

graduais, tendo cada legislatura a duração de quatro anos (artigo 17).

Os artigos 92 a 96 estabeleciam quem estava hábil a ser votado para o cargo de deputado, fixando limitações claras.

Art. 96. Os Cidadãos Brasileiros em qualquer parte, que existam, são elegíveis em cada Districto Eleitoral para Deputados, ou Senadores, ainda quando ahi não sejam nascidos, residentes ou domiciliados. (BRASIL, 1824).

Ou seja, não importa de qual região do Brasil o candidato era ou estava, este poderia ser votado por qualquer eleitor do país, de modo que não havia regras sobre votos regionais como se tem atualmente. O único requisito até aqui era que fosse cidadão brasileiro. Mas o que era um cidadão brasileiro? A própria constituição responde no artigo 6º:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação. (BRASIL, 1824)

Assim, a constituição previu diferentes possibilidades de alcance da cidadania brasileira, sem se fechar no nascimento em solo brasileiro, mas expandindo para outros meios, com destaque para o inciso IV, que se atentou aos portugueses que residiam no Brasil na época da independência, os quais somavam parte considerável da população. Contudo, mesmo sendo expansiva nesse sentido, deve-se chamar atenção para dois termos utilizados pelo inciso I: “ingênuos ou libertos”. Os brasileiros ingênuos eram aqueles que tinham nascido livres. Os libertos eram os escravos que tinham alcançado a alforria. Ambos eram considerados cidadãos. (CAMPELLO, 2013). Todavia, milhares de escravos nascidos no Brasil, que não tinham sido libertos, não eram considerados brasileiros, ou seja, não eram cidadãos. Diante do Estado, eram apenas mão de obra.

Estava aí, portanto, o primeiro requisito para ser deputado: ser cidadão brasileiro. Os outros requisitos devem ser compreendidos à luz dos artigos ora citados.

Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes.

I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras.

II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos.

III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.

IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral.

V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.

Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego.

II. Os Libertos.

III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.

Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se

I. Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fôrma dos Arts. 92 e 94.

II. Os Estrangeiros naturalizados.

III. Os que não professarem a Religião do Estado. (BRASIL, 1824).

Dessa forma, primeiro foi descrito aqueles que não podiam votar nas Assembleia Paroquiais<sup>5</sup> (art. 92), em seguida os excluidos de votar para os cargos de deputados, senadores e Membros dos Conselhos das Províncias, para somente então, estabelecer aqueles que não poderiam ser eleitos como deputados. Seguindo a lógica, ninguém que fosse proibido de votar, poderia ser eleito para o cargo de deputado. Aqui, destaca-se que, apesar dos escravos libertos serem considerados cidadãos à luz da constituição, não recebiam da mesma o direito de votar

---

<sup>5</sup> Sobre as Assembleias Paroquiais ler: ELEIÇÕES NO BRASIL DO OITOCENTOS: ENTRE A INCLUSÃO E A EXCLUSÃO DA PATULEIA NA CIDADELA POLÍTICA (1822-1881) (MOTA, 2018).

e, portanto, de serem eleitos. Também eram excluídos de serem eleitos, os estrangeiros naturalizados; os que não professavam a religião do Estado, qual seja, a religião católica apostólica romana (art. 5º); os menores de 25 anos, com exceções; os criados de servir (empregados de casa, não confundidos com os escravos), entre outros.

Outro grupo excluído de ser eleito que merece atenção é o dos cidadãos que não atingiram a renda exigida. Na visão de Pimenta Bueno (1978, p. 53) os motivos da fixação de um valor patrimonial estava na preservação da independência do caráter e do voto do deputado. Ao seu ver, tal previsão garantia um “espírito livre das necessidades urgentes” e impedia que uma “classe miserável, mais sujeitas a vistas ou esperanças enganadoras e perigosas”, ditasse os rumos do país. O valor definido era de “quatrocentos mil réis” anuais, o que em valores atualizados, seguindo a base de cálculo de Gomes<sup>6</sup> (2010, p. 67), seria equivalente ao montante de R\$40.000,00 ou cerca de R\$3.300,00 por mês. Valor alto para um país de maioria pobre, o que contribuía para a ocupação do cargo pelos mais ricos.

Ainda sobre os excluídos de votar e, portanto, serem eleitos, cabe importante observação a respeito das mulheres brasileiras. A constituição de 1824 não fazia nenhuma proibição expressa ao sufrágio feminino, o que não significava que as mulheres tinham direito ao voto. O silêncio da constituição gerou debates e levantou o questionamento sobre tal possibilidade, contudo o segredo para interpretar qual foi a vontade dos legisladores era observar o termo “cidadãos ativos”, empregado pelo artigo 90.

Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos **Cidadãos activos** em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia. (**grifo nosso**). (sic). (BRASIL, 1824).

O termo havia sido intencionalmente adotado, com base nos conceitos de cidadãos passivos e ativos da França do séc. XIX. Conforme descreve Cristina (2019, p. 29), “O voto

---

<sup>6</sup> Segue a descrição de Laurentino Gomes a respeito da conversão de réis para reais: “Vale repetir aqui a ressalva já feita na introdução do livro 1808 a respeito do risco de atualizar valores monetários num período tão longo e num país de moeda tão instável quanto o Brasil. O objetivo neste caso é apenas dar aos leitores uma noção, ainda que aproximada, de preços e valores praticados na época. Em 1822, a menor unidade monetária brasileira era o real, ou réis no plural. Uma libra esterlina valia cerca de cinco mil réis. Um milhão de réis era chamado de “um conto de réis” e equivalia a cerca de duzentas libras esterlinas. Uma libra esterlina em 1822 valeria hoje cerca de cem libras. Portanto, para uma atualização aproximada do valor puramente monetário (sem levar em conta poder de compra e outras variantes econômicas), basta dividir o valor em réis pela sua paridade em libras esterlinas em 1822 e multiplicar por cem. O resultado será o valor em libras de hoje que, por sua vez, terá de ser multiplicado por 3,2 para se obter o resultado em reais de 2010. Para mais informações sobre a paridade monetária na época ver Brian Vale, *Independence or Death*, p. 199, e Robert Twigger, *Inflation*.” (GOMES, 2010, p. 67). Salienta-se que, com vistas de uma maior aproximação, foi utilizado no cálculo o valor de 5 na multiplicação final, o que corresponde ao valor aproximado da libra em proporção ao real em 2022.

feminino no Brasil”: “mulheres (e também crianças, loucos e outros) eram cidadãs passivas – ou inativas, segundo o vocabulário jurídico brasileiro. Elas usufruíam de direitos civis – e por isso podiam receber herança –, mas não podiam exercer opinião sobre assuntos políticos.” Dessa forma, a falta de proibição expressa não resultou em progresso no direito das mulheres.

Essa era a noção geral para a composição da Câmara dos Deputados, que era eleita de forma indireta, conforme dispõe o artigo 90. De modo que, primeiro ocorria a eleição dos eleitores da província e estes elegeriam os deputados. O mesmo ocorria também com senadores e membros dos Conselhos Gerais das Províncias. Tinha-se, então, uma Câmara dos Deputados jovem; religiosa; desprovida de escravos, ex-escravos, mulheres e pobres entre seus membros; eleita indiretamente por um grupo seletivo e com eleições periódicas, mas também com a possibilidade de reeleições incontáveis (a constituição não proibia ou determinava um limite). O número de deputados não foi taxado pela constituição, o que ficaria por conta de lei regulamentar. Aponta Pimenta Bueno (1978, p. 55) que em 1857 a Casa contava com 116 membros.

A segunda Casa Legislativa era o Senado, o qual foi previsto no Capítulo III, nos artigos 40 a 51. Diferentemente da Câmara dos Deputados, o Senado era vitalício. Na visão de Pimenta Bueno (1978), a ideia da vitaliciedade do Senado era fazer desta Casa a representação conservadora do povo, enquanto a Câmara dos Deputados, por ser móvel, representava o progresso.

A condição do caráter vitalício do senador é de alta importância para que bem satisfaça a sua missão. Uma vez escolhido está independente do povo e da coroa. Está independente dos eleitores não só de uma localidade ou província, mas de toda e qualquer parte do império; ele não tem que esperar ou temer das paixões populares, deve atendê-las só quando úteis e justas. Está independente da coroa, pois que não é sujeito a nova escolha, nem ela pode dissolver o senado e nem mesmo aumentar o número dos senadores, embora pudesse desejar. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 56).

O número de Senadores era menor do que o de Deputados, seguindo a proporção do artigo 41.

Art. 41. Cada Província dará tantos Senadores, quantos forem metade de seus respectivos Deputados, com a diferença, que, quando o numero dos Deputados da Província fôr impar, o numero dos seus Senadores será metade do numero immediatamente menor, de maneira que a Província, que houver de dar onze Deputados, dará cinco Senadores. (BRASIL, 1824).

Dessa forma, todas as províncias estavam representadas no Senado, mesmo que somente por um Senador (art. 42). Segundo Pimenta Bueno (1978, p. 58), o menor número de representantes se dava pelo fato de o Senado ter menos atuação ativa do que a Câmara dos Deputados, pois enquanto este simbolizava os interesses das localidades, aquele ilustrava os interesses gerais da nação. Ademais, o menor número de Senadores pouparia recursos ao Estado.

Os requisitos para se tornar Senador estavam previstos no artigo 45.

Art. 45. Para ser Senador requer-se

I. Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Politicos.

II. Que tenha de idade quarenta annos para cima.

III. Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tivirem feito serviços á Patria.

IV. Que tenha de rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis. (BRASIL, 1824).

Eram menores, portanto, os requisitos para o Senado se em comparação com aqueles para Deputado. Destaca-se aqui, novamente, a necessidade da comprovação de um patrimônio anual mínimo, que, para o Senado dobrava o exigido na Casa vizinha, sendo, portanto, em valores aproximados, R\$80.000,00 por ano ou cerca de R\$6.600,00 por mês. Também vale destacar a idade mínima de 40 anos, praticamente o dobro da idade necessária para Deputados. Relata Pimenta Bueno (1978, p. 57): “por isso mesmo que o senador deve ter paixões mais calmas, experiência dos negócios públicos mais acumulada, e ser menos rápido em suas deliberações.”

As eleições para Senadores eram semelhantes à dos Deputados, com a diferença de que seria apresentada uma lista tríplice para a escolha do Imperador. Ressalta-se que, por força do artigo 46, os príncipes da Casa Imperial, quando alcançavam 25 anos, se tornavam Senadores por direito.

Portanto, esta era a formação do Senado na Constituição de 1824, o qual teve como seu primeiro Presidente, em 1826, José Egídio Álvares de Almeida, o Marquês de Santo Amaro, advogado, formado em Coimbra e membro da Constituinte de 1823. O perfil do primeiro Presidente do Senado ilustra bem o que era esta casa legislativa: lugar de homens velhos,

intelectuais e políticos de grande formação, mas que representavam uma elite patrimonial.

Assim, foi definido a estrutura do Poder Legislativo em âmbito nacional pela constituição do império, que também se atentou com as localidades específicas, descrevendo a forma do legislativo nas províncias. O Capítulo V tratou desse tema entre os artigos 71 e 89, estabelecendo que seriam criados Conselhos Gerais das Províncias, com sede nas capitais, compostos por Conselheiros eleitos da mesma forma que os Deputados e com o mesmo período de legislatura (art. 74), que deveriam cuidar somente de assuntos locais. Vale ressaltar que localidades ainda mais interiores, como municípios e vilas, não foram tuteladas pela constituição, que preferiu atribuir tal função à Lei Regulamentar (arts. 167 a 169).

Figura 11 - Cadeia Velha, primeira sede da Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados (2010?)

### 3.3. Clava Forte: As funções do Poder Legislativo de 1824

“Quanto é grande sua missão! Tem em suas mãos todos os elementos sociais; (...) É como o criador que comunica a vida, imprime sua sabedoria, dirige as forças e movimentos sociais, todas as relações e variados interesses do Estado e dos indivíduos”. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 47). Como visto, a Constituição de 1824 garantiu uma estrutura, teoricamente, eficaz para o Poder Legislativo, estabelecendo o bicameralismo, eleições e cuidando do âmbito das províncias. Contudo, tal estrutura só teria eficácia se a constituição também garantisse a autonomia funcional do Legislativo, o que será analisado a seguir.

As funções do Poder Legislativo, ou atribuições, como preferiu chamar a constituição imperial, foram previstas, de maneira geral, no Capítulo I. Sendo também citadas de maneira

específica em diferentes artigos ao longo de todo o Título 4º. A primeira a receber suas atribuições foi a Assembleia Geral, união das duas Câmaras, para a qual foram dadas dezesseis atribuições, previstas no artigo 15. Os primeiros sete incisos entregavam à Assembleia Geral a responsabilidade de tratar de determinados assuntos relacionados com a coroa.

Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral

I. Tomar Juramento ao Imperador, ao Principe Imperial, ao Regente, ou Regencia.

II. Eleger a Regencia, ou o Regente, e marcar os limites da sua autoridade.

III. Reconhecer o Principe Imperial, como Successor do Throno, na primeira reunião logo depois do sem nascimento.

IV. Nomear Tutor ao Imperador menor, caso seu Pai o não tenha nomoado em Testamento.

V. Resolver as duvidas, que occorrerem sobre a successão da Corôa.

VI. Na morte do Imperador, ou vacancia do Throno, instituir exame da administração, que acabou, e reformar os abusos nella introduzidos.

VII. Escolher nova Dynastia, no caso da extincção da Imperante. (BRASIL, 1824)

Tais disposições são de imensa relevância, pois reconheciam na junção dos Deputados e Senadores, o grupo habilitado para interferir no poder imperial, explicitando a existência dos freios e contrapesos entre Legislativo e Executivo e revelando a característica de uma Monarquia Constitucional. Interessante refletir também sobre o caráter decisório, equiparado até mesmo ao de juiz, que se deu à Assembleia Geral. Era dela a competência de resolver dúvidas, como faz um tribunal, sobre a sucessão da coroa. Era ela também que escolheria Nova Dinastia, caso a Família Bragança se extinguisse. Ao tratar desse assunto, relata Pimenta Bueno (1978, p. 64): “Em todas as monarquias constitucionais os fatos extraordinários, que estão fora do curso regular das leis, e os remédios a aplicar, são subordinados ao seu parlamento”.

Outras atribuições da Assembleia Geral que merecem destaque são as de fixar anualmente as despesas públicas (inc. X), autorizar o governo a contrair empréstimos (inc. XIII) e criar ou suprimir empregos públicos (inc. XVI). Portanto, pensava-se a Assembleia Geral também como a responsável, juntamente com o executivo, pelas economias do país. Partindo da ideia de que o povo, pagador das despesas públicas, estaria representado no momento das decisões a este respeito. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 85). Ademais, foi dado à Assembleia Geral, a competência abrangente de “Fazer Leis, interpretá-las, suspendê-las, e revogá-las.”

(inc. VIII), com destaque para a função de interpretar, que era concedida à própria Assembleia Geral e não ao Poder Judiciário, como atualmente, o que será melhor abordado posteriormente.

Além das funções da Assembleia Geral, a constituição também previu funções especiais para cada uma das câmaras. A Câmara dos Deputados teve suas atribuições privativas descritas no artigo 36, incisos I, II e III, bem como nos artigos 37, I e II, 38 e 174. Sendo de iniciativa privativa dos Deputados: impostos, recrutamento, escolha de nova dinastia (art. 36); exame da administração passada, discussão das propostas do executivo (art.37); proposição para reforma de algum artigo constitucional (art. 174); decreto da acusação dos ministros e conselheiros de Estado (art. 38).

Definiu-se as competências exclusivas da Câmara dos Deputados com base nos assuntos de grande relevância e necessidade de participação popular. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 110). Como posto anteriormente, é essa câmara que possui mais proximidade com o povo, estando menos sujeita a interferir com vista aos interesses do governo, mas focando na vontade da população. Nessa linha, a previsão sobre iniciativa de impostos, posto que são encargos exercidos sobre o povo, não podem ser definidos sem que este seja levado em conta. Da mesma forma, a deliberação sobre a nova dinastia, que representaria uma grande mudança para o futuro do país. Bem como, a discussão das propostas do executivo, que devem passar pelos deputados, barrando qualquer possibilidade de autoritarismos.

Ainda, merece destaque a previsão do artigo 38 acerca da acusação de ministros e conselheiros de Estado. Com essa determinação, a constituição buscou abrir caminhos para a responsabilização dos ministros e conselheiros que desviassem de sua função, de modo a exigir atitudes que concordassem com o cargo ocupado pelo representante. Aparecia aqui, a figura dos crimes de responsabilidade, permanentes até hoje, mas com alterações que serão melhor abordadas no último capítulo. Os artigos 133 e 143 complementam o 38, definindo o conteúdo desses crimes.

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

## VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.

Art. 143. São responsáveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, opostos ás Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos. (BRASIL, 1824)

Assim, cabia aos Deputados decretarem a acusação dos crimes cometidos pelos ministros e conselheiros. O julgamento, contudo, era de competência dos Senadores, conforme previsão do artigo 47, II, por entender que esta Câmara estaria livre de qualquer influência dos próprios ministros e conselheiros, o que se pode entender com base na vitaliciedade dos Senadores. (PIMENTA BUENO, 1978, p. 117). Ao Senado também foram dadas outras atribuições, previstas nos incisos do mesmo artigo 47, bem como no artigo 48.

Compreendido como a Casa Legislativa mais velha, madura e conservadora, ao Senado foi conferida a atribuição para julgamentos como tribunal especial. Era dele a competência para julgamentos dos delitos comuns cometidos pelos “Membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.” (art. 47, I). Assim foi definido, pois entendia-se que para casos envolvendo cargos de extrema relevância, seria necessário um tribunal livre de influências políticas. Também era do Senado a atribuição para a convocação da Assembleia geral, quando não feita pelo Executivo, bem como na morte do Imperador para eleição da regência. (art. 47, III e IV).

Importante destacar a letra do artigo 49 da constituição, a qual limitava a reunião do Senado somente para as atribuições previstas na constituição ou para atuação juntamente com a Câmara dos Deputados na Assembleia Geral. Fora desse contexto, qualquer reunião da Câmara dos Senadores era ilícita e nula (art. 50). A constituição também previa, no Capítulo IV, as formalidades exigidas para a proposição, discussão e aprovação dos projetos de lei, trazendo em detalhes até mesmo a linguagem que deveria ser utilizada pelos representantes. Basicamente, cada Câmara analisava o projeto da outra, podendo aceitar, recusar ou sugerir mudanças, do mesmo modo procedia a Câmara dos Deputados em relação aos projetos apresentados pelo Imperador. Ao final das discussões, que contavam com a prerrogativa da inviolabilidade dos representantes por suas opiniões (artigos 26 e 27)<sup>7</sup>, o projeto era enviado

---

<sup>7</sup> A constituição de 1824 ainda prescreveu outras prerrogativas aos membros da Assembleia Geral, conforme os artigos 26, 27 e 28:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Camaras são inviolaveis pelas opiniões, que proferirem no exercicio das suas funcções.

pelo Senado ao Imperador para a Sanção. O que se buscou foi o equilíbrio entre as casas legislativas, tendo como base a natureza de cada uma.

Se o senado deixa influir-se pelo poder, se não contém as invasões, ou idéias menos liberais, as medidas pretendidas pelos ministros, a Câmara dos Deputados opõe-lhe o seu veto, e as liberdades públicas conservam-se perfeitamente garantidas. Se, pelo contrário, a Câmara dos Deputados pretende inovações arriscadas ou desnecessárias, o Senado neutraliza o perigo que daí poderá suscitar-se contra a ordem e interesses reais do Estado. (...). (PIMENTA BUENO, 1978, p. 135)

Por fim, foi estabelecida a sanção imperial, nos termos do artigo 66 e seguintes. A constituição determinou as palavras a serem utilizadas pelo Imperador no momento da sanção ou veto e estipulou prazo de um mês para que respondesse. Não havendo resposta se interpretava pelo veto (art. 67). O exercício de sanção ou veto era próprio do Poder Moderador, que era entendido como, ao mesmo tempo, parte do Executivo e do Legislativo, conforme Pimenta Bueno (1978, p. 140): “Sem essa atribuição a coroa, o poder moderador, não seria representante da nação, co-legislador, parte integrante da lei, não teria também meios de evitar que o poder legislativo usurpasse as próprias atribuições do poder executivo e judicial.”

Portanto, essas eram as funções estabelecidas para o Poder Legislativo na Constituição Política do Império do Brasil. Algumas semelhanças e diferenças com a Constituição de 1988 são bastante notáveis e serão melhor exploradas no último capítulo dessa pesquisa. Em âmbito provincial, como já citado, o Poder Legislativo atuava por meio dos Conselhos Gerais, que só tinham atribuição para assuntos de interesse local. Importante salientar que, as Assembleias Legislativas, como conhecemos hoje, foram criadas em 1834, dez anos após a promulgação da constituição do império, pelo Ato Adicional de 1834, e substituíram os Conselhos Gerais, entregando maior autonomia para as províncias<sup>8</sup>.

---

Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, póde ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Camara, menos em flagrante delicto de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado fôr pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta á sua respectiva Camara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercicio das suas funcções.

<sup>8</sup> Dessa maneira, o Ato Adicional apresenta a característica de haver sido elaborado pelo Poder Constituinte Originário já que, conforme estabeleceu a Lei de 12 de Outubro de 1832, os cidadãos delegariam plenos poderes aos deputados nos quais depositariam seus votos, na busca de reformar diversos artigos e de estabelecer novas competências a certos órgãos, como por exemplo, o de converter os Conselhos Provinciais em Assembleias Legislativas, órgão este que iria adquirir a capacidade de elaborar o ordenamento jurídico de suas províncias respectivas. (SILVA; FARIAS, 2015, p. 117)

Este caracterizou a primeira reforma no texto constitucional de 1824 ao conceder autonomia às províncias, ao tentar descentralizar o poder e criar certo federalismo na nascente monarquia constitucional nos trópicos (SILVA; FARIAS, 2015, p. 104)

### 3.4. Sol da Liberdade: A atuação do Poder Legislativo no Império

A estrutura e as funções do Poder Legislativo foram bem definidas pela constituição de 1824, de modo que, formalmente, este poder já estava pronto para atuar com as cores verde e amarelo, sem depender de Portugal e traçando o futuro do país. A primeira sessão da Câmara dos Deputados se deu no dia 29 de abril de 1826 e da Assembleia Geral em 08 de maio do mesmo ano. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007). A partir daí, iniciava-se a história legislativa do Brasil independente, o qual, ao longo do Império, atuaria de diferentes formas para construir os caminhos da nação.

Durante a primeira metade do período imperial, as leis promulgadas pelo imperador se iniciavam com a seguinte redação:

D. Pedro I por Graça de Deus e unanime aclamação dos povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil : Fazemos saber a todos os nossos subditos que a Assembléa Geral decretou, e nós queremos a lei seguinte: (...). (BRASIL, 1826).

Demonstrando que, ao promulgar qualquer lei, Poder Executivo e Legislativo trabalhavam juntos. A Assembleia decretava e o imperador queria. Mas, na realidade, ao longo de todo o império, segundo Lima (2021, p. 92): “Executivo e Legislativo nunca viveram em um pé de confiança, menos ainda de cordialidade, porque não os prendia um laço comum de parentesco político”. Isso porque, de um lado D. Pedro I agia em defesa total à coroa, munido da compreensão de que a figura do rei era infalível, persistindo com tendências absolutistas, como já tinha demonstrado no fechamento da Assembleia Constituinte em 1823. Do outro lado, o sentimento liberal crescia dentro do parlamento e o rancor da “noite da agonia” permanecia em muitos dos seus membros, de modo que, em sua maioria, buscavam a autonomia do Legislativo frente ao Executivo.

Os constantes embates entre os dois poderes corroboraram para o enfraquecimento político de D. Pedro I, que somados com as revoltas locais como, por exemplo, a separação da província da Cisplatina, terminaram na abdicação do primeiro imperador do Brasil em 1831, de modo que “1831 vingava 1823” (LIMA, 2021, p. 93).

Os últimos meses do reinado de D. Pedro foram de tumultos e sobressalto em todo o país. Uma onda de boatos indicava que o imperador preparava um golpe absolutista, pelo qual mudaria a Constituição de 1824 com o objetivo de reforçar ainda mais os

próprios poderes e subjugar o parlamento. Os rumores tinham fundamento. Algum tempo antes, D. Pedro chegou a fazer uma consulta a dois auxiliares mais próximos — o seu confessor, frei Antônio de Arrábida, e Francisco Vilela Barbosa, o marquês de Paranaguá — a respeito da conveniência de reformar a constituição. Frei Arrábida o desaconselhou a levar o projeto adiante de maneira enfática: “Queime, Senhor, o papel que contiver este quesito, que só pensado se julgaria crime. (...) Ele nos arrastaria à mais espantosa ruína.” (GOMES, 2010, p. 301).

Contudo, não houve tempo para D. Pedro I organizar qualquer golpe. As circunstâncias tornaram seu governo inviável, de modo que, no dia 7 de abril de 1831, o Imperador redigiu e tornou pública a carta que declarava sua abdicação do trono em favor de D. Pedro II, que na época tinha apenas 5 anos de idade e que ficaria, a partir de então, sob os cuidados de José Bonifácio, o qual D. Pedro I constituiu tutor nessa mesma carta, em um ato de confiança e reconciliação. Terminava ali, os vínculos de D. Pedro I com o Brasil, país que se tornou independente e recebeu a primeira constituição por suas mãos, muitas vezes duras, de fato, mas sem dúvida marcantes para a história nacional.

Seja em âmbito do Poder Executivo ou Legislativo, pode-se afirmar que, desde o período imperial, uma característica já estava presente: a busca por interesses particulares em detrimento dos interesses públicos. No Executivo, como já citado, os interesses particulares de D. Pedro I, por meio de suas atitudes absolutistas, foram os principais motivos para sua posterior abdicação. Ainda, segundo Oliveira Lima, “O imperador só recrutava o pessoal dos seus ministérios no Senado, onde tinham assento os seus amigos, os poucos depositários sucessivos dos seus pensamentos”, de forma que o imperador claramente atuava de acordo com suas predileções.

O mesmo se dava no Poder Legislativo, a tentativa de formação de maiorias para utilizar os meios institucionais de acordo com conveniências políticas eram recorrentes. Como, por exemplo, no pedido de *impeachment* de dois ministros de D. Pedro I, formulado pela Câmara dos Deputados em 1829, na tentativa de enfraquecer seu governo. (GOMES, 2010, p. 299). Por outro lado, o Legislativo também atuava para assegurar a impunidade de outros ministros, com quem tinham pendências extraparlamentares. Ao abordar os crimes de responsabilidade, Pimenta Bueno (1978, p. 115) afirma

Os ministros têm ainda assim muitos meios de frustrar a sua responsabilidade legal. Eles procuram ter nas Câmaras grande número de funcionários dependentes seus, que por isso mesmo opõem-se (sic) a que se decrete sua acusação; procuram formar sempre uma maioria que os proteja, e usam para isso de diferentes recursos.

De modo que, fica claro, a existência de troca de favores e interesses entre os

representantes políticos já no período do Brasil Império. A organização e reunião desses grupos de interesses não ocorria por meio dos partidos políticos, visto que só vieram a existir de fato no período regencial (1831). Contudo, a organização de partidos políticos na regência e no segundo império não atuou na diminuição dessa busca de interesses particulares, ao contrário, a intensificou. Na leitura de Vianna (2006, p. 16): “os partidos políticos do império, imponentes embora pela sua massa, não tinham propriamente uma opinião; eram simples agregados de clãs organizados para a exploração em comum das vantagens do Poder”. Assim, muitos representantes utilizavam do aparato estatal para se perpetuar no poder e ganhar vantagens econômicas e políticas. Portanto, percebe-se que a chamada “velha política”<sup>9</sup> é uma senhora de mais de duzentos anos.

“O parlamentarismo foi, contudo, geralmente praticado no Império com honestidade e brilho suficiente para deixar saudades do passado nos espíritos capazes de as alimentar (...)” (LIMA, 2021, p. 105). Apesar dos interesses particulares muitas vezes presentes, é inegável que muitas obras foram feitas pelo Poder Legislativo do Império, de modo que, em termos gerais, Deputados e Senadores atuaram fortemente elaborando leis de grande importância para a história e desenvolvimento do Brasil. A seguir um quadro contendo uma breve lista das principais produções legislativas do período imperial.

Quadro 1 – Principais produções legislativas do Império

| Lei               | Conteúdo                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei de 11.8.1827  | Criou os Cursos de Ciências Jurídicas e Sociais, um na cidade de São Paulo e outro na cidade de Olinda. Destaca-se que a grade contava com matérias hoje substituídas, como “Direito Natural”, “Diplomacia” e “Direito Público Eclesiástico”. |
| Lei de 15.10.1827 | Criou escolas de primeiras letras em todas as                                                                                                                                                                                                 |

<sup>9</sup> Entende-se por “velha política”, a velha forma de fazer política, por meio de acordos e conchavos que visam o interesse particular.

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                             | <p>idades, vilas e lugares mais populosos do Império.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>Lei de 18.9.1828</p>     | <p>Criou o Supremo Tribunal de Justiça, de acordo com a previsão do artigo 163 da Constituição e declarou suas atribuições.</p>                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Lei de 16.12.1830</p>    | <p>Criou o Código Criminal.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Lei de 7.11.1831</p>     | <p>Declarou livres todos os escravos vindos de fora do Império, e impôs penas aos importadores dos mesmos escravos.</p>                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>Lei 16, de 12.8.1834</p> | <p>Ato Adicional à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832. Reformou alguns artigos da Constituição de 1824. Suas principais alterações consistiram na suspensão do Poder Moderador, criação das Assembleias Legislativas e maior autonomia para as Províncias, substituição da regência trina pela regência una.</p> |
| <p>Lei 4, de 10.6.1835</p>  | <p>Determinou as penas com que deveriam ser punidos os escravos, que cometessem qualquer ofensa física contra seus senhores e estabeleceu regras para o processo.</p>                                                                                                                                                                                      |

|                                                   |                                                                                          |
|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lei 556, de 25.6.1850                             | Criou o Código Comercial.                                                                |
| Lei 581, de 4.9.1850<br>(Lei Eusébio de Queiroz)  | Estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos.                            |
| Lei 2.040, de 28.9.1871<br>(Lei do Ventre Livre)  | Declarou de condição livre os filhos de mulher escrava, nascidos após a vigência da Lei. |
| Lei 3.270 de 28.09.1885<br>(Lei dos Sexagenários) | Libertou os escravos com idade acima de 60 anos.                                         |
| Lei 3.353, de 13.5.1888 (Lei Áurea)               | Declarou extinta a escravidão no Brasil.                                                 |

Fonte: Portal da Legislação (2010?)

Dentre todas essas leis históricas, merecem destaque especial as leis acerca da escravidão e o processo de abolição no Brasil. É importante salientar que, mesmo existindo um interesse predominante dos membros aristocratas da Assembleia Geral pela permanência da escravidão no Brasil, existiam alguns lúcidos nesse meio que eram contrários ao regime escravagista. Como José Bonifácio, já citado no presente trabalho, que, contudo, não viu o fim da escravidão, tendo morrido 50 anos antes, em 1838. Joaquim Nabuco (1849 - 1910), brilhante político liberal e um dos principais nomes da abolição e da proclamação da República. Ruy Barbosa (1849 - 1923), excelente jurista, diplomata e jornalista brasileiro, dono de discursos importantíssimos para o fim do trabalho escravo e autor do projeto de lei para libertação dos escravos com idade acima de 60 anos. Conselheiro Dantas (1831 - 1894), presidente de gabinete que apresentou o projeto de Ruy Barbosa. José do Patrocínio (1853 - 1905), “Negro, como Luiz Gama, Ferreira de Menezes, André Rebouças, jornalistas e pensadores de mérito, Patrocínio foi

um orador apaixonado e empolgante e um escritor exaltado e frenético”. (LIMA, 2021, p. 142).

Todos esses homens ilustres e outros, ainda, que aqui não foram citados atuaram intelectualmente para o fim da escravidão no Brasil. O processo demorou, pois o interesse dos aristocratas e donos da produção agrícola falava alto. O início das produções abolicionistas se deu em 1826 com o tratado entre Brasil e Inglaterra, no qual a nação europeia somente reconheceria a independência do Brasil se este abolisse o tráfico de escravos. No tratado em questão, ficou decidido que o Brasil o faria em 1831, porém em “1830 tinham-se importado 100.000 escravos: a lei de 7 de novembro do ano imediato não modificou por assim dizer sua importância”. (LIMA, 2021, p. 136).

Em 1850, veio a Lei Eusébio de Queiroz, que ganhou o nome do então Ministro da Justiça, que a redigiu. Esta lei proibia o tráfico de escravos e dava mais força para a lei de 1831. Foi na ocasião da Lei Eusébio de Queiroz que, segundo Lima (2021, p.138), o imperador D. Pedro II declarou que “preferiria abdicar a manter-se à frente de um Império repellido pela humanidade”. A atuação do imperador foi muito questionada ao longo do processo de abolição, “por haver, para uns, demorado, para outros apressado a reforma fatal” (LIMA, 2021, p. 138). Fato é que o imperador se mostrava muitas vezes a favor da abolição, mas se mantinha prudente.

A maior pauta em discussão, mesmo que não expressamente, era a questão da indenização. Os conservadores, contrários à abolição, consideravam ceder caso fosse acordada uma indenização para os donos de escravos, pois na visão deles a propriedade do escravo era um direito legítimo e que, portanto, merecia um pagamento pelo dano. (LIMA, 2021, p. 148). Contudo, com o passar do tempo, tal argumento caiu em descrédito e já não se falava em indenização.

Em 1871 foi promulgada, enfim, a primeira lei que, de fato, libertava alguns escravos, mesmo que em número mínimo. A “Lei do Ventre Livre”, como ficou conhecida, libertava os filhos de escravas que nascessem após a publicação da lei. Posteriormente, em 1885, veio a “Lei dos Sexagenários”, fruto de muitos anos de trabalho e produção legislativa e que libertou os escravos com idade de 60 anos ou mais. A partir dessas duas leis, o caminho para a libertação total da escravidão já estava definido e não havia mais como regredir. Coube à primeira mulher líder política da história do Brasil, Princesa Isabel, que estava regendo o Brasil em substituição ao seu pai D. Pedro II, doente naquele momento, assinar a Lei 3.353, de 13.5.1888, a Lei Áurea, que, finalmente, proibia a escravidão e libertava todos os escravos do Brasil.

Nunca se vira nem se tornará a ver no Brasil expansão igual de entusiasmo. Foi um delírio. Multidões, embriagadas de alegria, invadiram o recinto da Câmara e do Senado. Por toda parte ouviam-se discursos, cantava-se e dançava-se ao ar livre. Na

verdade, era uma vitória da opinião, de todos quantos tinham colaborado com fervor idêntico e com idêntico objetivo: os fazendeiros que tinham reconhecido a necessidade da reforma; os que tinham alforriado em massa seus escravos e introduzido o braço livre; os oficiais que haviam se recusado a perseguir os negros fugidos das plantações; as autoridades que se esquivavam de dar apoio aos senhores queixosos; o povo que protegia os escravos e vaiava os senhores, reclamando a lei de Cristo... (LIMA, 2021, p. 161-162)

Figura 12 - Ex-escravo em frente à barraca em Porto Alegre, 1900



Fonte: História Ilustrada (2015?)

Figura 13 - Senhora na liteira com dois escravos, Bahia, 1860



Fonte: História Ilustrada (2015?)

## **4. DOIS SÉCULOS DEPOIS: Comparação entre o Poder Legislativo da Constituição de 1824 e o Poder Legislativo atual**

### **4.1. Deitado Eternamente: O Descrédito do Poder Legislativo atual**

No dia 07 de setembro deste ano (2022), completaram exatos 200 anos da Independência do Brasil. Todo processo, ora exposto, de libertação, formação e atuação do Poder Legislativo brasileiro comemorará seu bicentenário ao longo dos próximos anos. Em 2023 será celebrado 200 anos da primeira Assembleia Constituinte do Brasil. No ano seguinte, os 200 anos da Constituição Política do Império. Dois anos depois será a vez de comemorar o bicentenário da primeira sessão da Câmara dos Deputados. E assim, os próximos anos serão marcantes para celebrar e se lembrar da importância do Poder Legislativo no Brasil.

Contudo, o cenário encontrado dois séculos depois dos eventos narrados até aqui, não é de um povo que celebra o parlamento, mas que, em sua maioria, o rejeita. Segundo pesquisa de 2019 levantada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e Fundação Getúlio Vargas (FGV), 79% dos brasileiros não confiam no Poder Legislativo, que, na oportunidade, obteve a pior margem entre os três poderes, o que indica uma taxa de rejeição muito alta. (BARBOSA, 2019). Outro estudo feito pelo Instituto Locomotiva/Big Data em 2018, demonstrou que 96% dos brasileiros não se sentem representados pelos políticos que exercem seus mandatos, sendo que 95% afirmaram que os políticos não são transparentes e 89% que os políticos não se preparam para exercer seus mandatos. (G1, 2018). Os números revelam o descrédito do Legislativo e a desconfiança da população em relação a este Poder.

Em termos gerais, isso pode se explicar pelo fato de que o Brasil vive uma democracia recente<sup>10</sup>, tendo passado por dois longos períodos ditatoriais após a proclamação da República, quais sejam a Ditadura Vargas (1937 - 1945) e a Ditadura Militar (1964 - 1985). Momentos ditatoriais marcam a falta de participação popular e do envolvimento da população com o destino político do país. Além disso, no total, o parlamento brasileiro já foi fechado ou dissolvido 18 vezes ao longo desses duzentos anos. Duas vezes por Vargas (1930 e 1937), três pelos militares (1966, 1968 e 1977), uma por Deodoro da Fonseca (1891), onze vezes pelo imperador D. Pedro II, com base nas prerrogativas que lhe conferia o Poder Moderador, e ainda uma vez por D. Pedro I (1823), como já citado no presente trabalho. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Dessa forma, a democracia brasileira sofreu diversas interrupções em seu

---

<sup>10</sup> Sobre democracias recentes ler a pesquisa do site *Our World by Data: In most countries, democracy is a recent achievement. Dictatorship is far from a distant memory* (HERRE, 2022)

funcionamento regular, de modo que o imaginário popular ainda não conhece um parlamento funcionando em condições normais por mais de 50 anos ininterruptos. Fato que dificulta a compreensão da população acerca da importância do Poder Legislativo, que, muitas vezes, é confundido com quem ocupa suas cadeiras. Além das diversas interrupções no andar democrático do Brasil, nos últimos anos o Poder Legislativo foi maculado com os escândalos de corrupção. Nesse sentido:

A Câmara dos Deputados tem sido palco de inúmeros episódios de corrupção e de malversação dos recursos públicos. Obviamente, a imprensa os repercute incansavelmente, contribuindo para construir e sedimentar opinião pública desfavorável a essa casa legislativa. Escândalos como “o mensalão do PT”, referente a esquema de compra de votos de parlamentares, deflagrado em 2005; “o gasto de verbas públicas para o financiamento de campanhas eleitorais” verificado em 2008; “a farra das passagens no Congresso Nacional”, no qual parlamentares em exercício e licenciados utilizavam indevidamente verbas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a compra de passagens para si mesmos e para parentes e amigos, denunciado em 2009, além de renúncias de parlamentares para evitar a possibilidade de perda de mandato e a impunidade reinante são exemplos de situações que comprometem a credibilidade da Câmara dos Deputados e geram impacto sobre os alicerces da democracia representativa. (CINNANTI, 2011).

Assim, a população pouco acostumada com um Poder Legislativo operante e, de fato, representativo, em sua maioria, passa a rejeitar o poder, quando deveria rejeitar somente os políticos que o desonram. Esta rejeição, por sua vez, na medida que cresce, constitui uma ameaça para a democracia, visto que o Poder Legislativo é essencial para o Estado-democrático de direito. Sobre essa relação entre Legislativo e democracia, escreve o sociólogo inglês Betham (2006, p. 6):

*Parliament thus makes a vital contribution to democracy at many levels simultaneously. Within the institutions of government, it is the representative body through which the will of the people finds expression, in which their diversity is manifested, and in which the differences between them are debated and negotiated.*<sup>11</sup>

Pesquisa levantada pela Fundação Fernando Henrique Cardoso, em 2019, demonstra essa tendência da população brasileira em rejeitar o Poder Legislativo ao mesmo tempo que rejeita a democracia como um todo. Na oportunidade, foi demonstrado que 80% dos brasileiros acreditam que a democracia não funciona bem no país e, ainda, 45% dos entrevistados consideram positivo o retorno da Ditadura Militar. (FERNANDES, 2019). Tais dados ressaltam

---

<sup>11</sup> Tradução livre: Parlamento, portanto, dá uma contribuição vital para a democracia em muitos níveis simultaneamente. Dentro das instituições de governo é o órgão representativo por meio do qual a vontade do povo encontra expressão, no qual sua diversidade é manifestada e no qual as diferenças entre elas são debatidas e negociadas.

a importância de esclarecer a diferença entre o Poder Legislativo e os políticos corruptos que ocupam suas cadeiras. De modo a demonstrar que, apesar das frustrações para com os representantes políticos, o Poder, em si, é fundamental para a democracia, existindo constitucionalmente no Brasil desde a Constituição de 1824 até o presente momento, com a constituição cidadã de 1988. Tal esforço coopera para evitar que se levantem dúvidas sobre sua importância, incentivando que, diante de análises constitucionais, seja debatido quais as possibilidades estruturais e funcionais que melhor auxiliarão esse Poder a ser eficiente para a população.

#### **4.2. Paz no Futuro e Glória no Passado: Semelhanças e diferenças do Poder Legislativo nas Constituições de 1824 e 1988**

Mais de 150 anos separam a primeira e a última - até o momento - constituições do Brasil. Entre tais períodos, o mundo passou por enormes mudanças, incluindo duas guerras mundiais, a invenção dos meios comunicativos tecnológicos - rádio, televisão, cinema, telefone - e a globalização. Conseqüentemente, o Brasil também se transformou. Fim da escravidão, proclamação da República, fundação de Brasília como nova capital, ditaduras, expansão populacional, desenvolvimento de polos industriais, alargamento cultural, crescimento econômico e tanto outros acontecimentos. Missão árdua seria resumir 164 anos em algumas linhas. Mas o presente trabalho não tem essa presunção, se não somente de pontuar, ainda que de maneira breve, quais foram as principais mudanças que ocorreram no Poder Legislativo nas cinco constituições brasileiras que separam 1824 de 1988, para depois partir, de fato, para a análise das semelhanças e diferenças entre essas duas cartas.

Em 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil entrou em vigor. A primeira constituição promulgada da história do Brasil, transformou as províncias em estados e instituiu o Federalismo. O Poder Legislativo manteve a mesma estrutura, com destaque para o Senado que passou a ser composto por três representantes de cada unidade federativa, tendo mandato de nove anos. Em 1934 foi promulgada a nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que teve como característica a democracia social e no âmbito do Poder Legislativo inovou ao atribuir o “Poder Legislativo à Câmara dos Deputados, transformando o Senado Federal em órgão de colaboração desta”. (DAVID. JUNIOR, 2014, p. 133). Inovação que caiu por terra nas constituições seguintes, que optaram por voltar ao modelo anterior, atribuindo o Poder ao Congresso Nacional.

Novamente a constituição voltaria a ser outorgada em 1937, com a Constituição dos

Estados Unidos do Brasil, dessa vez por Getúlio Vargas. Por ser inspirada nos regimes fascistas da época, tinha caráter autoritário e o Poder Legislativo sofreu as consequências. O Senado foi substituído pelo Conselho Federal e o “presidente da República podia pôr o Poder Legislativo em recesso, quando, então, assumia todas as funções legislativas.” (DAVID. JUNIOR, 2014, p. 134). Em 1946 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, que combateu os autoritarismos da constituição anterior, de modo que o Senado voltou a existir no formato de antes. Por fim, em 1967, em meio ao cenário de golpe de Estado, foi “promulgada”, conforme sua própria redação - apesar da tomada do Poder pelo Regime Militar - a Constituição da República Federativa do Brasil. Como é característico de uma ditadura, restringiu os poderes do parlamento, de modo que, predominantemente, o Poder Executivo utilizava do decreto-lei para legislar. (DAVID. JUNIOR, 2014, p. 136).

O contexto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se assemelha com aquele apresentado sobre a Constituição Política do Império. Contexto de transição. Se em 1822 o Brasil alcançava a independência do domínio português, em 1985 o país se libertava do domínio do Regime Militar.

A derrota do movimento pela convocação imediata de eleições presidenciais – as Diretas já –, em 1984, após ter levado centenas de milhares de pessoas às ruas de diversas capitais, foi a última vitória do governo e o penúltimo capítulo do regime militar. Em 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral elegeu, para a presidência da República, a chapa contrária à situação, encabeçada por Tancredo Neves, que tinha como vice José Sarney. O regime militar chegava ao fim e tinha início a Nova República, com a volta à primazia do poder civil. (LUÍS, 2008, p. 9).

Como visto anteriormente, a Assembleia Constituinte de 1823 tinha o objetivo de estabelecer os parâmetros constitucionais do país, definindo os poderes do Estado e limitando o poder do imperador, sendo, contudo, representada pela elite intelectual da população, já que a maior parte do povo brasileiro era analfabeto e não participava da política nacional. De qualquer modo, qualquer representação popular não prevaleceu, devido à sua dissolução no mesmo ano. Por outro lado, em 1987, a Assembleia Constituinte buscava a redemocratização, tendo como principal característica a pluralidade de ideias. A Assembleia foi formada por 559 membros, de 8 partidos diferentes, sendo 487 deputados federais e 72 senadores no total. (SARMENTO, 2009, p. 12-13).

A Assembleia Constituinte de 1987 levou pouco mais de 20 meses para concluir seu trabalho. O resultado foi a “Constituição Cidadã”, como denominou Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia. Um texto comprometido com o Estado-democrático de direito, estabelecendo princípios, valores e objetivos claros, com ampla defesa das garantias

constitucionais previstas. “A Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito.” (LUÍS, 2008, p. 16)

Figura 14 - Ulysses Guimarães levantando a "Constituição Cidadã"



Fonte: Câmara dos Deputados (2010?)

Figura 15 - Celebração da Constituição de 1988



Fonte: Câmara dos Deputados (2018?)

Na constituição de 1988, o Poder Legislativo foi previsto no Título IV - “Da

Organização dos Poderes”, Capítulo I, sendo dividido em 9 seções, quais sejam, Seção I - “Do Congresso Nacional”, Seção II - “Das Atribuições do Congresso Nacional”, Seção III - “Da Câmara dos Deputados”, Seção IV - “Do Senado Federal”, Seção V - “Dos Deputados e Senadores”, Seção VI - “Das Reuniões”, Seção VII - “Das Comissões”, Seção VIII - “Do Processo Legislativo”, Seção IX - “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”. Sendo, para isso, necessários 31 artigos (art. 44 a 75) e seus respectivos parágrafos e incisos. Trata-se de um Título detalhado e extenso, reflexo de uma constituição analítica, que definiu a estrutura, as funções e o processo legislativo.

A estrutura do Legislativo de 1988 muito se assemelha com aquela analisada de 1824. O bicameralismo resistiu ao passar dos anos. Portanto, atualmente se tem o Congresso Nacional (antiga Assembleia Geral), que é formado pelas duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados (513 membros) e Senado (81 membros), localizados em Brasília, na obra arquitetônica de Oscar Niemeyer, o Palácio do Congresso Nacional.

A bicameralidade, no caso brasileiro, é peculiaridade do regime federativo. É que, possuindo duas Casas Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado, a primeira volta-se à representação do povo e a segunda, o Senado Federal, tem a finalidade de, cumprindo o mister federativo, dar lugar à representação das unidades federadas na formação da vontade central. (DAVID. JUNIOR, 2014, p. 435).

Assim, manteve-se a estrutura formal, permanecendo o bicameralismo, mesmo que com uma visão diferente. “Inspirado na Câmara dos Lordes da Inglaterra, o Senado foi instituído no Brasil com a Constituição do Império, em 1824. Com a proclamação da República, em 1889, a tradição inglesa deu lugar à influência dos federalistas norte-americanos.” (ARAÚJO, 2012). De modo que, o bicameralismo brasileiro, desde a República é, de fato, federalista. Mesmo assim, provavelmente, mesmo a Constituição de 1824 já tinha uma visão do Senado como representante das localidades, pois, como citado, todas as províncias deveriam estar representadas no Senado. O Poder Legislativo bicameral pode ser considerado, portanto, uma tradição constitucional brasileira, visto estar presente em todas as constituições até o momento.

Se em 1824 foram definidos diversos requisitos para concorrer ao cargo de deputado ou senador, de modo que o Congresso era composto, em sua maioria, de homens brancos, velhos, da elite do Império, com idade superior a 25 (deputados) e 40 anos (senadores), atualmente o cenário é outro, ou assim deveria ser. O artigo 14 da Constituição de 1988 iniciou o Capítulo sobre direitos políticos, instituindo em seu parágrafo 3º, as condições de elegibilidade.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 1988).

Assim, de imediato, basta a nacionalidade brasileira<sup>12</sup> para ser elegível, restando, no mais, cumprir os outros requisitos formais e de idade. De modo, que os únicos grupos afastados da elegibilidade foram os inalistáveis - que não se alistaram e, portanto, não são eleitores - e os analfabetos. Portanto, a Constituição abriu possibilidade para a pluralidade dentro do Congresso Nacional. Contudo, na prática, não é o que se tem observado. Analisando um estudo disponibilizado pelo Congresso Nacional, é possível observar que em 2018, os homens eleitos foram 85,34% do total, enquanto as mulheres somaram apenas 14,66%. Quanto à cor-raça, 75,27% dos eleitos eram autodeclarados brancos, 19,96% pardos e 28,48% negros ou pretos.

---

<sup>12</sup> Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (BRASIL, 1988)

(CONGRESSO NACIONAL, 2018). Outros estudos analisados, revelaram que a maior parte dos deputados, naquele mesmo ano, tinha entre 51 e 60 anos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019) Ainda, quando analisadas as profissões e escolaridade, têm-se que as três profissões predominantes são: empresário, médico e servidor público (232 de 513) e como escolaridade: nível superior completo (415 de 513). (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, 2019). Assim, traçando um perfil das características do Congresso Nacional atual, pode-se concluir que, duzentos anos depois, ainda se trata de um Congresso composto, em sua maioria, de homens brancos, velhos e da elite da República.

Essa composição do Congresso Nacional não ilustra a realidade dos eleitores brasileiros. Diferente da Carta de 1824, a Constituição vigente não impôs qualquer restrição ao direito de votar, de modo que este foi garantido a todos os brasileiros maiores de 16 anos, sendo obrigatório para os maiores de 18 e facultativo para os analfabetos; maiores de 70 anos; maiores de 16 e menores de 18 (art. 14, § 1º). Assim, apesar do voto estar garantido para, basicamente, toda população brasileira, a representação política continua, em termos gerais, tendo o mesmo perfil de duzentos anos atrás, quando apenas a elite podia exercer o direito ao voto.

A Constituição de 1988 não tratou diretamente sobre o sistema eleitoral, visto a preexistência do Código Eleitoral de 1965, limitando-se somente a algumas alterações que deveriam ser abarcadas pelo código. Assim, o processo eleitoral brasileiro segue o previsto na legislação específica, sendo o sufrágio universal e direto (art. 82 da L. 4.737/65). Os Deputados Federais e Estaduais, bem como os Vereadores são eleitos por princípio de representação proporcional para mandato de 4 anos, sem limites de reeleição. Os Senadores, por sua vez, são eleitos pelo princípio majoritário<sup>13</sup> para mandato de 8 anos, também sem limites de reeleição. Observa-se que, apesar do Senado ter perdido a característica de vitaliciedade, muito protegida por Pimenta Bueno<sup>14</sup>, ainda assim, foi garantido aos Senadores um tempo maior de duração frente ao cargo, compreendendo o caráter de Casa revisora e, portanto, mais conservadora.<sup>15</sup>

Em âmbito estadual, a Constituição vigente manteve as Assembleias Legislativas, criadas em 1834 pelo Ato Adicional, como citado anteriormente, não discorrendo muito sobre, mas deixando a cargo de legislação especial, somente definiu que deveriam ser seguidas as

---

<sup>13</sup> Sobre os sistemas eleitorais ler: Curso de Direito Constitucional. (DAVID. JUNIOR, 2014, p. 314-316).

<sup>14</sup> “Tirai ao senado o caráter de vitalício, aliás muito renovado pela morte, e vos tirareis a vós mesmos uma de vossas melhores garantias; se não fosse essa diferença das duas câmaras, se fossem em tudo homogêneas, seria inútil a sua divisão; sujeitas às mesmas condições, dariam os mesmos resultados.” (PIMENTA BUENO, 1978, p. 58)

<sup>15</sup> O termo “conservadora” aqui é utilizado no sentido de conservar aquilo que já foi conquistado, como na definição de Scruton (2015): “O conservadorismo advém de um sentimento que toda pessoa madura compartilha com facilidade: a consciência de que as coisas admiráveis são facilmente destruídas, mas não são facilmente criadas.”

disposições constitucionais sobre determinadas matérias (art. 27, § 1º da CF). Desde sua criação até hoje, as Assembleias Legislativas não tiveram grande expansão no que diz respeito à sua autonomia legislativa, mas o entendimento de que devem cuidar dos interesses locais, sem legislar sobre questões consideradas de grande importância nacional ainda permanece. De modo que, apesar do federalismo brasileiro (ideia que já estava presente desde a Assembleia Constituinte de 1823)<sup>16</sup>, a legislação no Brasil ainda possui grande centralização, podendo ser considerado um “federalismo fraco”. (LIZIERA; CARVALHO, 2018, p. 3)

Quanto aos Municípios, ao contrário da Constituição de 1824 que deixou as previsões a cargo de lei especial, a Constituição de 1988 fez uma extensa descrição acerca das Câmaras Municipais, estabelecendo o limite máximo de Vereadores por habitantes (art. 29, IV), o valor dos subsídios dos Vereadores (art. 29, VI), o total de despesas (art. 29-A) e as atribuições (art. 30). Outras atribuições também estão previstas no artigo 23. Se aos Estados não foi dado grande espaço de atuação legislativa no que concerne às matérias, aos Municípios muito menos, estes somente podem legislar dentro dos interesses locais, devendo se submeter às constituições da federação e do Estado respectivamente.

Portanto, observa-se que a estrutura do Poder Legislativo brasileiro não sofreu fortes transformações, mas mantém uma tradição. O bicameralismo ainda está presente em âmbito federal, a criação legislativa continua centralizada, as Assembleias Legislativas (antes denominadas Conselhos Gerais das Províncias) e as Câmaras Municipais permanecem, as características gerais dos membros que compõe as Casas também não mudaram. As alterações mais relevantes foram acerca do sistema eleitoral, do sufrágio universal, número de membros, periodicidade também para o Senado, extensão das previsões constitucionais sobre o Poder Legislativo e mudança de sede (do Rio de Janeiro para Brasília).

Quanto às atribuições, ao Congresso Nacional foi dada aquelas previstas no artigo 48 (dependendo de sanção do Presidente da República) e artigo 49 (independente de sanção). Aqui, observa-se ponto interessante acerca da sanção do Poder Executivo. Na Constituição do Império, qualquer lei necessitava da sanção do imperador para ser aprovada. Como citado anteriormente, entendia-se que a sanção ou veto era parte integrante do Poder Moderador, sendo este, co-legislador. Atualmente, contudo, a visão é outra. Não há que se falar em Poder Moderador para o Presidente da República, de modo que sua sanção deixa de ser exigida para aquelas leis de atribuição exclusiva do Poder Legislativo.

---

<sup>16</sup> Sobre o Federalismo na Assembléia Constituinte de 1823 ler: Federalismo: a experiência americana de um conceito (1820 -1835). (FONSECA, 2013).

As atribuições do Congresso Nacional dizem respeito ao orçamento e outras questões econômicas (art. 48, I, II, XIII e XIV); organização, criação e extinção de instituições (art. 48, III, IX, X, XI, XV) e, ainda, outras mais específicas. Quanto às atribuições exclusivas, estão previstas no artigo 49, destaca-se a competência do Congresso para, com sua decisão, interferir no *status quo* do Estado-democrático de Direito (art. 49, II, III e XVIII), bem como ser o porta voz da democracia, autorizando referendo e convocando plebiscito (art. 49, XV). Fica claro a importância do Congresso para uma democracia saudável. Ainda merece destaque a atribuição de fiscalizar o Poder Executivo (art. 49, IX).

Interessante notar que, a essência das atribuições elencadas para o Congresso Nacional, em grande parte, continua a mesma. Na Constituição de 1824 como na Carta de 1988, pensou-se na Assembleia Geral ou no Congresso Nacional como aquele que atuaria na fiscalização do Poder Executivo, de modo que, no Império isso se dava por meio da interferência na Corte e atualmente por meio da interferência em decisões presidenciais, seja autorizando, fiscalizando ou controlando. Percebe-se também a visão do Congresso como responsável pela economia do Estado, junto ao Executivo, presente nos dois casos, como por exemplo na fixação das despesas públicas, atribuição presente desde a Carta do Império até os dias atuais.

Contudo, a maior diferença quanto à compreensão do Congresso Nacional reside na visão que se tinha anteriormente e que hoje se perdeu, do Congresso como intérprete da lei. Como citado, a Constituição de 1824 lhe dava atribuição para interpretar a lei, entendendo que ninguém melhor do que o criador da lei para trazer sua interpretação. Atualmente, no entanto, não cabe mais ao Congresso a interpretação de leis, estando essa exclusivamente a cargo do Poder Judiciário. Isso ocorre, pois o Judiciário era visto somente como aplicador da lei, mas teve essa concepção transformada ao longo do tempo, de modo que, hoje não só interpreta leis no caso concreto, mas também em sentido abstrato, interferindo, muitas vezes, na vontade original do próprio Congresso Nacional.

A competência privativa da Câmara dos Deputados está prevista no artigo 51, sendo:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III - elaborar seu regimento interno;
- IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para

fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. (BRASIL, 1988)

Assim, merece destaque a atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados para autorizar instauração de processo contra Presidente, Vice-Presidente e Ministros de Estado. A fiscalização do Executivo pelo Legislativo, como citado, remete aos tempos da Constituição do Império. Observa-se que, na Carta de 1824, também pertencia à Câmara dos Deputados a competência privativa de decretar que tinha lugar a acusação contra Ministros de Estado e Conselheiros de Estado. De modo que, nos crimes de responsabilidade do Poder Executivo (processo de *impeachment*) permanece a mesma lógica aplicada a quase 200 anos atrás. A Câmara dos Deputados autoriza e o Senado julga (art. 52, I). No que concerne aos crimes comuns, também depende de autorização da Câmara, mas o julgamento será a cargo do Supremo Tribunal Federal. (FERREIRA, 2012, p. 193).

Quanto às atribuições exclusivas do Senado, estas foram previstas no artigo 52, sendo “algumas fruto da imitação de instituições alienígenas, outras, de seu caráter federal, terceiras, de sua inspiração moderadora”. (FERREIRA, 2012, p. 200). (Destaca-se, como citado, a atribuição para julgamento nos casos de crime de responsabilidade (art. 52, I e II). Aprovação de determinados cargos públicos de grande relevância, incluindo o Presidente do Tribunal de Contas da União e o Procurador-Geral da República (art. 52, III, IV e XIV). Autorização de empréstimos externos dos entes federativos (art. 52, V), o que, segundo Ferreira (2012, p. 200), “deflui de ser a câmara de representação da Federação”. Suspensão da execução de leis declaradas inconstitucionais pelo STF (art. 52, X), não sendo de sua competência, contudo, “apreciar o mérito da decisão, ou, em outras palavras, se há ou não a inconstitucionalidade identificada. Só lhe cabe verificar se os requisitos formais da decisão foram observados.” (FERREIRA, 2012, p. 200).

Nota-se, portanto, que as atribuições do Senado foram alargadas se comparado com a Constituição de 1824, que só previa quatro atribuições exclusivas, todas ligadas ao julgamento dos crimes de responsabilidade ou convocação da Assembleia Geral. Assim, pode-se falar em um crescimento da atuação do Senado, que manteve as atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade desde a Carta do Império, mas recebeu diversas outras, originadas nas inspirações comentadas acima. Dessa forma, o Senado que, antes nem sequer poderia se reunir sem a Câmara dos Deputados, atualmente até mesmo se assemelha a esta, tendo maior

participação autônoma e se afastando um pouco da visão defendida por Pimenta Bueno (1978, p. 49), do Senado como Câmara exclusivamente defensora do “interesse estável, geral, o princípio conservador”.

Assim como a Constituição de 1824, a presente Constituição também previu imunidades para os parlamentares (art. 53), que não poderão ser responsabilizados civil ou penalmente por suas opiniões, palavras ou votos, entregando maior liberdade para o exercício do mandato. A Constituição também anotou o processo legislativo (art. 57 a 69) que, obviamente, não possui tanta interferência do Poder Executivo quanto havia no Império. Atualmente, o processo é mais extenso, o que exigiu maior detalhamento, mas basicamente segue o mesmo padrão, por meio de propostas iniciadas por uma das Casas, que, após aprovação, serão enviadas para a outra Casa, que fará o papel de revisão e aprovação ou rejeição. Após aprovação, a proposta deve ainda passar por veto ou aceite do Presidente da República, podendo, ainda, em caso de veto, ser votada novamente pelas Casas e aprovada. Dessa forma, percebe-se que, assim como se buscava em 1824, atualmente o Poder Legislativo realmente possui uma autonomia para criar leis e aprová-las, não ficando dependente do Poder Executivo, pelo menos em tese.

Por fim, cabe ressaltar uma grande mudança acerca do funcionamento do Poder Legislativo nos dois períodos: a organização constitucional dos Partidos Políticos. Como comentado, à época da Constituição do Império não havia Partidos Políticos, de modo que os membros do Congresso se reuniam de acordo com suas ideologias, sem se autodenominar pertencentes a qualquer classe partidária. A partir da Regência os grupos ideológicos passaram a se organizar enquanto Partidos Políticos propriamente ditos, tendo como grandes frentes os partidos Liberal e Conservador, (VIEIRA, 2002, p. 71), sem, contudo, a presença de uma legislação a esse respeito. No passar dos anos, os Partidos ganharam forma, se diversificaram e, lentamente, foram ganhando espaço no cenário nacional.

Inicialmente, eram contemplados por leis ordinárias, recebendo previsão constitucional somente em 1946. Na Constituição de 1967, também houve previsão dos Partidos Políticos, sendo inclusive “o primeiro ordenamento constitucional a dedicar um capítulo inteiro aos partidos políticos.” (VIEIRA, 2002, p. 102). Contudo, os critérios para representação “foram os mais rigorosos da história política brasileira”. (VIEIRA, 2002, p. 102). Finalmente, a Constituição de 1988 apresentou no Capítulo V, as normas acerca dos Partidos Políticos. Segundo Ferreira (2012, p. 152), a Constituição se preocupou em estabelecer um estatuto do Partidos, dando-lhe autonomia de organização, mas impondo algumas regras. Porém, em sua visão:

(...) os partidos políticos não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe. Não passam de conglomerados decorrentes de exigências eleitorais, sem programa definido e, o que é muito pior, sem vida própria.

Apesar das prescrições legais que desejam uma estruturação partidária autêntica, vinda de baixo para cima, com intensa participação popular, permanecem eles vazios, como corpos sem alma. (FERREIRA, 2012, p. 152).

Assim, nota-se a permanência do interesse oligárquico dentro dos Partidos desde o período imperial, como já tinha notado Oliveira Vianna no trecho citado anteriormente. O Brasil do século XIX e o Brasil do século XXI possuem grandes diferenças, mas ao mesmo tempo são muito parecidos. A busca pela vantagem particular e o uso da máquina pública para satisfazer interesses pessoais permanece e data de tempos ainda mais remotos. O próprio Frei Vicente do Salvador, já em 1657, afirmava em seu livro “Histórias do Brasil”, “que nenhum homem nesta terra é repúblico, nem zela, ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular.” Infelizmente, as palavras do Frei ressoam até hoje. (HISTÓRIAS DO BRASIL, 2010?)

Quanto ao Poder Legislativo, este resistiu às pressões do tempo e, independente de seus representantes, permanece com suas mudanças e semelhanças apresentadas, para o bem do Estado-democrático de direito. Sua importância para as transformações sociais é inegável e, em tempos de datas comemorativas, todo esforço para lhe proteger e prestigiar é bem-vindo.

## 5. CONCLUSÃO

Diante da pesquisa, aprofundamento histórico nos anos da independência do Brasil e comparação analítica entre o Poder Legislativo nas Constituições de 1824 e 1988, o presente trabalho apresenta sua conclusão. Como justificado no início, o estudo da origem do Poder Legislativo no Brasil é de enorme importância, pois, ao mesmo tempo, revela a identidade, a missão e a qualidade desse Poder para uma população que, em sua maioria, desconfia de sua utilidade.

A presente pesquisa demonstrou que o Poder Legislativo brasileiro já nasceu sob pressão, sendo dissolvido pelo imperador em 1823. Essa afronta funcionou quase como um “ato profético” que indicava que a vida desse poder não seria fácil no Brasil. E não foi. Como visto, ao longo dos anos passou por diversos impedimentos em seu funcionamento, bem como traições de seus próprios membros, que só o utilizaram para satisfazer seus próprios interesses.

Mas, apesar das dificuldades, se manteve de pé. Consagrado por todas as constituições, o Legislativo chegou em 1988 com mais semelhanças do que diferenças em relação à 1824. A estrutura bicameral permaneceu, ainda que o Senado tenha mudado um pouco suas características, perdendo a vitaliciedade e sua posição estritamente conservadora. A ideia de poder fiscalizador do Executivo se manteve, visto que, assim como na Constituição do Império, a Carta de 1988 previu diversas formas de interferência, principalmente quanto aos crimes de responsabilidade. O processo legislativo ainda tem como dinâmica a troca de propostas entre as Casas, com respectiva revisão e envio para aprovação ou veto. A legislação no país continua centralizada, apesar de ter sido adotado oficialmente o federalismo. A composição do Congresso, em grande parte, permanece com as mesmas características, o que demonstra como a elite brasileira não teve mudanças relevantes em termos sociais.

Claramente, também houveram diferenças significativas, tais como o sufrágio universal, que deve ser honrado e celebrado, de modo que hoje, negros, mulheres e pobres podem participar do processo eleitoral, como cidadãos que são. As mudanças no sistema eleitoral, com eleições diretas para os cargos de representação política. A alteração na compreensão do Legislativo como intérprete da lei, deixando essa função a cargo do Judiciário. A constitucionalização dos Partidos Políticos.

Assim, em aspectos gerais, mesmo com dois séculos de diferença, o Poder Legislativo no Brasil mantém uma tradição, o que, tendo em vista alguns pontos, pode ser considerado positivo, como no caso do sistema bicameral e a dinâmica das propostas legislativas. Mas em

outros é negativo, como fica claro na comparação entre os membros do Congresso no século XIX e no século XXI. Em outros pontos, ainda, abre espaço para discussão e futuras pesquisas para, então, compreender qual o melhor modelo. Centralização das leis ou maior federalização? Senado mais ativo na produção de leis ou mais conservador, atuando somente como Casa revisora? A interpretação da Lei deve ser feita somente pelo Judiciário ou também seria interessante que o Legislativo interpretasse? A hegemonia dos Partidos Políticos no processo eleitoral e, conseqüentemente, no legislativo é o ideal? Com a conclusão de uma pesquisa, respostas são dadas, mas o dobro de perguntas são levantadas. Essa é a beleza da academia.

Portanto, o presente trabalho, dentro de suas limitações, demonstrou que a tradição do Poder Legislativo se manteve ao longo dos anos, bem como o desejo dos representantes brasileiros de se apoderar do Poder Público para favorecer interesses privados. Contudo, trata-se de dois ramos que cresceram juntos ao longo do tempo, mas que não podem ser confundidos, sob pena de arrancar o que é bom para combater o que é mal. Como na parábola de Jesus sobre o Reino dos Céus:

O Reino dos céus é semelhante ao homem que semeia boa semente no seu campo; mas, dormindo os homens, veio o seu inimigo, e semeou o joio no meio do trigo, e retirou-se. E, quando a erva cresceu e frutificou, apareceu também o joio. E os servos do pai de família, indo ter com ele, disseram-lhe: Senhor, não semeaste tu no teu campo boa semente? Por que tem, então, joio? E ele lhes disse: Um inimigo é quem fez isso. E os servos lhe disseram: Queres, pois, que vamos arrancá-lo? Porém ele lhes disse: Não; para que, ao colher o joio, não arranqueis também o trigo com ele. (Mt 13, 24-26)

O Poder Legislativo é como o trigo, uma boa semente, a corrupção ou apropriação do bem público indevidamente é como o joio. Ambos cresceram juntos em solo brasileiro, mas confundir os dois é correr o risco de arrancar o que é bom, prejudicando o Estado-democrático de Direito. Portanto, a contínua investigação do Poder Legislativo para demonstrar sua importância, melhorar sua efetividade e “arrancar o joio” em seu meio é a melhor forma de preservar esse Poder tão essencial à democracia e que subsiste no ordenamento constitucional brasileiro desde a Constituição de 1824.

## REFERÊNCIAS

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 426 p.

SILVA, J. A. DA. **Estrutura e funcionamento do poder legislativo**. Revista de informação legislativa, v. 47, n. 187, p. 137–154, 1 jul. 2010.

LEWIS, C. S. **O peso da glória**. trad. Estevan Kirschner. 1ª ed. — Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2017. 192 p.

CAVENAGHI, A. J. **O século XIX paulista: lembranças do “Grito do Ipiranga”**. Revista Brasileira de História, v. 35, n. 70, p. 207–235, 24 nov. 2015.

RIBEIRO, A. S. **7 de setembro, São Paulo, berço da Independência do Brasil**. São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=337819>>.

SLEMIAN, A. **Delegados do chefe da nação: a função dos presidentes de província na formação do Império do Brasil (1823-1834)**. Almanack Braziliense, v. 0, n. 6, p. 20, 1 nov. 2007.

BACELAR, J. **Províncias do Brasil até o Século 19**. Histórias do Brasil. [s.l]. [2010?]. Disponível em: <<https://www.historia-brasil.com/provincias.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Reino Unido (1815-1822)**. Brasília. [2010?]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/presidentes/reinounido.html>>

MEIRELLES, J. G. **A família real no Brasil: política e cotidiano (1808-1821)**. 2015.

LYRA, T. DE. **Organização Política e Administrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Brasiliense Pedagógica, [s.d.]. v. 202.

GOMES, L. **1822 : como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram dom Pedro a criar o Brasil -- um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2010.

MAPA. **Casa de Suplicação do Brasil**. [s.l]. 2021. Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/151-casa-de-suplicacao-do-brasil>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CHAVES, L. A. **O Poder Judiciário Brasileiro na Colônia e no Império: (Des)centralização, Independência e Autonomia**. Revista da AJURIS, v. 44, n. 143, p. 279–313, 2017

BARBOSA, A. J. **O Poder Legislativo no Brasil**. [s.l]. [2010?]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-poder-legislativo-no-brasil>>.

LIMA, O. **O império Brasileiro, 1822-1889**. São Paulo : Faro Editorial, 2021.

MELLO DO AMARAL JUNIOR, J. L. **Constitucionalismo e Conceito de Constituição**. Direito Público, v. 18, n. 98, 30 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil (De 25 de Março de 1824)**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>.

PIMENTA BUENO, J.A. **Direito público brasileiro e a análise da Constituição do Império**. Brasília, Senado Federal, 1978.

CAMPELLO, A. E. **A Escravidão no Império do Brasil: perspectivas jurídicas – SINPROFAZ**. [s.l.]. [2013]. Disponível em: <<https://www.sinprofaz.org.br/artigos/a-escravidao-no-imperio-do-brasil-perspectivas-juridicas/>>.

CRISTINA, T.; EDIÇÕES CÂMARA. **O Voto Feminino no Brasil**. [s.l.] Edições Câmara, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **O Império do Brasil**. Brasília. 2007. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/oimperio.html#:~:text=Convocada%20a%20Assembl%C3%A9ia%20Geral%20Legislativa>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

SILVA, T. L. C. R.; FARIAS, S. A. S. C. DE. **O ato adicional de 1834 e a autonomia das províncias: uma análise histórica e jurídica acerca da reforma da constituição de 1824 sob influência do constitucionalismo liberal do século XIX**. Revista Jurídica Portucalense Law Journal, v. 18, p. 102–124, 2015.

BRASIL. LIM-11-9-1826. **Rio de Janeiro**. 1826. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-11-9-1826.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-11-9-1826.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2022.

VIANNA, O. **O ocaso do Império**. 3. ed. – Rio de Janeiro : ABL, 2006.

PORTAL DA LEGISLAÇÃO. **Leis do Império — Portal da Legislação**. [s.l.]. 2010? Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/leis-do-imperio-1>>.

BARBOSA, M. **Só 19% dos brasileiros confiam no Legislativo, aponta AMB**. [s.l.]. 2019. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/so-19-dos-brasileiros-confiam-no-legislativo-aponta-amb/>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

G1. **Brasileiros não se sentem representados por políticos em exercício, aponta pesquisa**. [s.l.]. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/brasileiros-nao-se-sentem-representados-por-politicos-em-exercicio-aponta-pesquisa.ghtml>>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parlamento brasileiro foi fechado ou dissolvido 18 vezes** - Notícias. Brasília. 2018. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/545319-parlamento-brasileiro-foi-fechado-ou-dissolvido-18-vezes/>>.

CINNANTI, C. J. J. **A (Des)confiança do Cidadão no Poder Legislativo e a Qualidade da Democracia no Brasil**. E-Legis, v. 06, p. 84–95, 2011.

BEETHAM, D. **Parliament and democracy in the twenty-first century** : a guide to good practice. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2006.

FERNANDES, A. **Quase 80% dos brasileiros acreditam que democracia não funciona bem no país**. [s.l.]. 2019. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/12/13/interna-brasil,813873/quase-80-dos-brasileiros-acreditam-que-democracia-nao-funciona-bem-no.shtml>>. Acesso em: out. 31. 2022.

DAVID, A.; JÚNIOR, V. S. N. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. rev., atual. até a EC 76 de 28 de novembro de 2013 - São Paulo: Editora Verbatim, 2014.

LUÍS, R.; BARROSO. **VINTE ANOS DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: O ESTADO A QUE CHEGAMOS**. [s.l.]. 2008. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20081127-03.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20081127-03.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2022.

SARMENTO, D. **21 Anos da Constituição de 1988**: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a Experiência Constitucional Brasileira sob a Carta de 1988. Assunto Especial - Doutrina. [s.l.]. 2009. Disponível em:<[http://191.232.186.80/bitstream/123456789/667/1/Direito%20Publico%20n302009\\_Daniel%20Sarmiento.pdf](http://191.232.186.80/bitstream/123456789/667/1/Direito%20Publico%20n302009_Daniel%20Sarmiento.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ARAÚJO, P. M. **O bicameralismo no Brasil**: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. Política & Sociedade, v. 11, n. 21, 15 ago. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

SENADO FEDERAL. **Congresso Nacional**. Brasília. 2018. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/oel/panorama-nacional/congresso>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nova composição da Câmara ainda tem descompasso em relação ao perfil da população brasileira** - Notícias. Brasília. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/550900-nova-composicao-da-camara-ainda-tem-descompasso-em-relacao-ao-perfil-da-populacao-brasileira/>>.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Novo Congresso Nacional em Números**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2018/10/Novo-Congresso-Nacional-em-Numeros-2019-2023.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LIZIERO, L. B. DA S.; CARVALHO, F. **FEDERALISMO E CENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: CONTRASTES NA CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.**

Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 3, 25 jul. 2018.

SCRUTON, R. **Como Ser Um Conservador.** Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

FONSECA, S. C. P. B. **Vista do Federalismo:** a experiência americana de um conceito (1820-1835). Locus: Revista de História. v. 36. n. 1. p. 85-116. Juiz de Fora. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20712/20892>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FERREIRA, G. **Curso de direito constitucional.** 38a. ed., rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2012.

VIEIRA, R. DE S. **PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: DAS ORIGENS AO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA.** Florianópolis. 2002.

BÍBLIA. **Mateus 13:24-30 - ACF - Almeida Corrigida Fiel** - Bíblia Online. Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/mt/13/24-30>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ENSINAR HISTÓRIA. **“O grito do Ipiranga”, o quadro:** uma fraude ou a idealização de um fato histórico? [s.l]. 2022. Disponível em: <<https://ensinarhistoria.com.br/o-grito-do-ipuranga-uma-fraude/>>.

WIKIPÉDIA. **Ficheiro:Armand Pallière Dom Pedro e Dona Leopoldina 1826.jpg** – Wikipédia, a enciclopédia livre. [s.l]. 2010? Disponível em: <[https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Armand\\_Palli%C3%A8re\\_Dom\\_Pedro\\_e\\_Dona\\_Leopoldina\\_1826.jpg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Armand_Palli%C3%A8re_Dom_Pedro_e_Dona_Leopoldina_1826.jpg)>. Acesso em: 16 nov. 2022.

BEZERRA, JULIANA. **José Bonifácio.** [s.l]. 2015? Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/jose-bonifacio/>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

WIKIPÉDIA. **Ficheiro:Brazil in 1822.svg** – Wikipédia, a enciclopédia livre. [s.l]. 2010? Disponível em: <[https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Brazil\\_in\\_1822.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Brazil_in_1822.svg)>. Acesso em: 16 nov. 2022.

NARA, J. C. **Histórias da Escravidão.** [s.l]. 2015? Disponível em: <<https://santarita.hypotheses.org/2633>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

SILVA, D. N. **Independência do Brasil:** causas e consequências. [s.l]. 2020? Disponível em: <<https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/independencia-brasil-1822.htm>>.

ARAÚJO, M. G. DE; MARCICANO, J. P. P.; HELD, M. S. B. DE. **A obra de Jean-Baptiste Debret como fonte histórica para os estudos dos trajes usados no Brasil no início do século XIX.** Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, p. 270–301, 10 jan. 2020.

BEZERRA, K. **Assembleia Constituinte de 1823 - Resumo e fatos históricos** - Estudo Kids. [s.l]. 2016. Disponível em: <<https://www.estudokids.com.br/a-assembleia-constituente-de-1823/>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **História e Arquivo da Câmara dos Deputados**. Brasília. 2010? Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/historia-e-arquivo/>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

HISTÓRIA ILUSTRADA. **10 fotos da Escravidão no Brasil no século 19 coloridas digitalmente**. [s.l]. 2015? Disponível em: <<https://www.historiaillustrada.com.br/2019/05/10-fotos-da-escravidao-no-brasil-no.html>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Câmara aprova inclusão de Ulysses Guimarães e Ayrton Senna no Livro de Heróis da Pátria** - Notícias. Brasília. 2010? Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/529310-camara-aprova-inclusao-de-ulysses-guimaraes-e-ayrton-senna-no-livro-de-herois-da-patria/>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **30 anos da Constituinte**. Brasília. 2018? Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>.

DIAS, D.; COELHO, H. **Quatro anos após incêndio, Museu Nacional reinaugura fachada de prédio histórico e jardim da frente**. Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/09/02/quatro-anos-apos-incendio-museu-nacional-reinaugura-fachada-de-predio-historico-e-jardim-da-frente-na-quinta-da-boa-vista.ghtml>>. Acesso em: 16 nov. 2022.

MOTA, K. S. DA. **ELEIÇÕES NO BRASIL DO OITOCENTOS: ENTRE A INCLUSÃO E A EXCLUSÃO DA PATULEIA NA CIDADELA POLÍTICA (1822-1881)**. UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS. Vitória. 2018.

HERRE, B. **In most countries, democracy is a recent achievement. Dictatorship is far from a distant memory**. [s.l]. 2022. Disponível em: <<https://ourworldindata.org/democracies-age>>.

HISTÓRIA DO BRASIL. [s.l]. 2010? Disponível em: <[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao\\_leitura/2011/historia/4vicente\\_salvador.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/2011/historia/4vicente_salvador.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2022.