



PARLAMENTARISMO À BRASILEIRA NO SEGUNDO REINADO (1840-1889)

THE BRAZILIAN PARLIAMENTARISM IN THE SECOND EMPIRE (1840-1889)

¹ Luis Lima Verde Sobrinho
Filomeno Moraes ² Filomeno Moraes

RESUMO

Este artigo aborda a experiência brasileira de parlamentarismo que se desenvolveu no Segundo Reinado (1840-1889), comparando-a com o modelo original surgido na Inglaterra, na tentativa de responder ao questionamento sobre se houve verdadeiramente parlamentarismo durante o período imperial do Brasil, tendo em vista a Constituição outorgada em 1824 ter erigido institutos, em tese, incompatíveis com a essência daquele sistema, a exemplo do Poder Moderador. A partir desse contraste será possível compreender o abraileiramento da fórmula, naquilo que ela difere do modelo original.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Parlamentarismo; Sistema político; Segundo Reinado; Constituição de 1824

ABSTRACT

This article examines the Brazilian experience of parliamentarism developed at the Second Empire (1840-1889), comparing it with the original model that emerged in England, trying to answer the question about whether there was truly parliamentarism during the imperial period of Brazil, although the Constitution of 1824 created institutes that were, in principle, incompatible with the essence of that system, such as the Moderating Power. From this contrast it will be possible to understand the Brazilian formula, and what it differs from the original model.

KEYWORDS: Brazil. Parliamentarism; Political system; Second Empire; Constitution of 1824

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará, CE, (Brasil). Especialista em Direito Tributário (Universidade Anhuera-Uniderp) e Graduado em Direito Universidade de Fortaleza – UNIFOR Analista Judiciário e Assessor Jurídico da Presidência do TJCE. E-mail:

² Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, SP, (Brasil). Livre-Docente em Ciência Política pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, Ceará, CE, (Brasil). Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro – IUPERJ, Rio de Janeiro, RJ, (Brasil) e Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC, Ceará, CE, (Brasil). Professor do PPGD/Mestrado e Doutorado da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, Ceará, CE, (Brasil). E-mail: filomenomoraes@uol.com.br.



1. INTRODUÇÃO

No Brasil, depois da abdicação de D. Pedro I, em 7 de abril de 1831, teve início um gradativo processo de distensão do autoritarismo monárquico e um concomitante crescimento político da Câmara dos Deputados. Instaurada a fase regencial, de 1831 a 1840, fortaleceram-se os postulados democráticos defendidos pelos mandatários da Nação, assumindo o Parlamento eletivo, de maneira gradual, sua influência sobre o Gabinete, até que se deu, no Segundo Reinado, a configuração, embora turva, de um sistema parlamentarista, sobretudo depois do Decreto n. 523, de 20 de julho de 1847, por força do qual D. Pedro II criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros.

O tema do parlamentarismo imperial brasileiro dividiu e até hoje divide opiniões. Afinal, teria ou não havido, verdadeiramente, parlamentarismo aqui durante o Segundo Reinado? A indagação decorre do fato de a Constituição outorgada em 1824 ter erigido institutos, em tese, incompatíveis com a essência daquele sistema de origem inglesa, a exemplo da supremacia do Poder Moderador, exercido pelo Imperador, a quem competia nomear e demitir, livremente, os Ministros de Estado. Somem-se a isso vários poderes de Chefe de Governo atribuídos ao monarca do Brasil.

Diferentemente do presidencialismo, produto instantâneo da construção cerebrina dos *Founding Fathers* dos Estados Unidos da América em 1787, o parlamentarismo decorreu de um longo processo evolutivo, representando o ápice do desenvolvimento político das instituições inglesas. É preciso, pois, conhecer suas origens e características essenciais para estabelecer um comparativo com o fenômeno ocorrido no Brasil. A partir desse contraste é que será possível compreender o abasileiramento da fórmula, naquilo que ela difere do modelo original; se o que aqui se teve foi um arremedo, ou uma válida adaptação.

Feita a apresentação do tema, buscar-se-á examinar, inicialmente, a origem e a evolução do sistema parlamentarista na Inglaterra e o seu conseqüente avanço rumo à Europa continental. Passo seguinte, entrar-se-á no universo do modelo brasileiro de parlamentarismo que se desenvolveu no Segundo Reinado. Finalmente, será apresentada a conclusão do trabalho, na tentativa de responder às seguintes indagações: houve verdadeiramente parlamentarismo durante o período imperial brasileiro? No caso afirmativo, quais foram os traços que o distinguiram?



Assim, o objetivo geral desta pesquisa é apresentar um estudo sobre o parlamentarismo desenvolvido no Brasil durante o Segundo Reinado. O objetivo específico é analisar as razões históricas do surgimento desse sistema na Europa, em comparação com sua introdução e desenvolvimento no contexto imperial brasileiro.

A pesquisa é do tipo bibliográfica, pois explica o problema a partir de referências teóricas; pura quanto ao resultado, porquanto tem por finalidade aumentar o conhecimento dos pesquisadores, sem implicar transformação da realidade; de natureza qualitativa, dado o caráter subjetivo do ensaio; explicativa no que atine aos fins, na medida em que identifica os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos; e dedutiva no que toca ao método utilizado, partindo de enunciados gerais para chegar a conclusões particulares.

2. ORIGEM E EVOLUÇÃO DO SISTEMA PARLAMENTARISTA

Pela lente da história, o parlamentarismo representa a síntese, o ponto de chegada da evolução política das instituições inglesas, cujas origens mais remotas situam-se nos primeiros séculos da monarquia britânica (BONAVIDES, 2015, p. 342). Diferentemente do presidencialismo, organizado teórica e institucionalmente pelos constituintes americanos de 1787, o governo parlamentar foi paulatinamente construído pela experiência política inglesa (HUME, 2015; MCILWAIN, 2007; BAGEHOT, 2001), na síntese – proposta por Burke (2015) – do princípio seguro de conservação com o princípio de transmissão, sem jamais excluir o princípio de aperfeiçoamento.

Os reis ingleses, já antes da invasão normanda ocorrida no século XI, tinham como órgão auxiliar da administração do reino um Conselho Privado (*Privy Council*), formado de nobres e dignitários que gozavam da intimidade e da confiança do monarca (AZAMBUJA, 2008, p. 326). Este Conselho, de atribuições variáveis a depender da maior ou menor confiança que a Coroa lhe atribuía, geralmente discutia e deliberava sobre relevantes questões de administração e política. Sempre que o rei devia praticar algum ato importante, era hábito consultar os conselheiros. Todavia, o número excessivo de membros e o costume que sempre existiu de o rei firmar preferências por alguns homens mais próximos e pelos mais preparados fizeram com que no âmbito do Conselho Privado se formasse um pequeno comitê, destacado para ser ouvido sobre assuntos mais graves. Este grupo foi a origem do gabinete do governo parlamentar, formado pelos ministros do rei (AZAMBUJA, 2008, p. 326).



Até o início do século XIV, o Grande Conselho ainda era servil à Coroa e dominado pelo poder feudal da alta aristocracia, dos grandes barões feudais. Gradativamente, durante vasto período que se estendeu por cerca de trezentos anos, até a Revolução Gloriosa (1688), o Conselho foi pouco a pouco adquirindo o sentimento de sua força e prestígio, conquistando independência e a legitimidade de poder nacional diante do rei, fiscalizando e discutindo com altivez os assuntos de governo, contendo excessos, sobretudo os de arrecadação de impostos, tomando a forma e o espírito de um verdadeiro Parlamento (BONAVIDES, 2015, p. 343).

Nessa contextura, uma circunstância fortuita daria ensejo à progressiva independência do gabinete, a permitir que gradualmente ele se tornasse, de fato e de direito, um Poder Executivo governando com o apoio do Parlamento. A deposição do último Stuart pelas armas da aristocracia insurgente e a assunção da dinastia dos Hannover, os “reis alemães” (1787-1837), ungiu o Rei Jorge I, alemão de origem, à coroa britânica (AZAMBUJA, 2008, p. 327-328). Sem saber falar inglês, Jorge I, para se comunicar com seus ministros, empregava o latim, o que, todavia, dificultava-lhe a presidência das reuniões do gabinete, cujas discussões não conseguia acompanhar. Deixou, pois, de participar das assembleias durante os 36 anos de seu reinado. O gabinete passou então a deliberar sem a presença do soberano. Discutidos e resolvidos os assuntos do governo, o colegiado geralmente incumbia ao membro mais ilustre de levar ao rei as resoluções aprovadas. Assim foi surgindo a figura e a função do primeiro-ministro.

O herdeiro e sucessor de Jorge I, Jorge II, que somente entendia, mas não falava a língua inglesa, seguiu a prática abstencionista do pai, tendo ocupado o trono durante 33 anos. Nesse período de mais de meio século, estabeleceu-se definitivamente a independência do gabinete, cuja autonomia Jorge III, apesar de suas tendências absolutistas, não conseguiu aniquilar. Tarde demais: *o rei reina, mas não governa*, foi a máxima que no Direito público inglês dominou o regime parlamentar (AZAMBUJA, 2008, p. 327-328).

Bonavides, contudo, observa que “o Parlamento verdadeiramente só se forma com a aparição da Câmara dos Comuns, ramo resultante da associação da burguesia ascendente com a pequena e média nobreza rural”. Com a cisão da nação feudal no curso do século XIX, ficando de um lado os barões feudais agrupados, gravitando ao redor do rei, e de outra parte, a média aristocracia aliada com a burguesia, em defesa de suas liberdades, estava consumado o advento da Câmara dos Comuns, verdadeiro começo do Parlamento, com a implantação, já a esta altura incontestável, do sistema representativo (BONAVIDES, 2015, p. 343-344). Foi



assim, pois, da luta entre a liberdade burguesa e o autoritarismo monárquico, que o Conselho Privado do rei se transformou em Poder Legislativo, e aquele reservado comitê interno, composto pelos conselheiros mais ilustres, virou o Gabinete executivo do governo, um dependendo do outro (Parlamento e Gabinete), com poderes entrelaçados e relações pautadas pelo elemento da confiança.

Mas ainda faltava resolver outro problema, o da responsabilidade dos governantes, já que não seria racional tirar o governo das mãos de um monarca politicamente irresponsável e colocá-lo nas mãos de um grupo de governantes igualmente sem contas a prestar à nação. Seria substituir um único déspota por um grupo deles. Por tal fundamento, o sistema representativo, então nascente, surgiu intimamente ligado às ideias de responsabilidade e controle políticos, constatando-se, hoje, que “as oposições são o agente natural do exercício da função de controlo político” (SEGURO, 2016, p. 109). Bonavides (2015, p. 344-345) aponta que a ascensão política do Parlamento resultou num novo princípio do Direito público inglês: em caso de pendência com o poder representativo, “os ministros decaídos da confiança do Parlamento ficariam sujeitos a um processo de responsabilidade, em que caberia a acusação à Câmara dos Comuns e o julgamento à Câmara dos Lordes”. A esse processo deu-se o nome de *impeachment*.

Adquirido depois pelos ministros o hábito de se demitirem voluntariamente, se porventura lhes minguasse a confiança do Parlamento, por temor de que se consumasse a ameaça pendente do *impeachment*, estava então lançada a pedra angular do sistema (BONAVIDES, 2015, p. 346), restando, pela tradição do *common law*, transmutado o *impeachment*, de excessivo rigor ritualístico, no *vote of no-confidence*, que, de modo rápido, afasta do governo a autoridade que haja decaído da confiança da maioria.

Despertando a atenção dos estudiosos e estadistas – com construções, esquematizações, idealizações e interpretações (SCHMITT, 1992) – o modelo parlamentarista se projetou das ilhas britânicas em direção ao continente. Na França, em 1814, promover-se-ia a primeira expressão no Direito Constitucional escrito e daí se expandiria para outros países europeus, possibilitando até a atualidade uma congêrie de formatos e experiências.

O traço marcante do parlamentarismo é, por conseguinte, o fracionamento do Poder Executivo entre vários atores: o Chefe de Estado (um rei, nas monarquias, ou um presidente, nas repúblicas), o Chefe de Governo (comumente chamado de Primeiro-Ministro, Premier, Chanceler ou Presidente do Conselho de Ministros) e os Ministros de Estado, dotados de



maior autonomia do que no presidencialismo (LINZ, 1991, p. 79). A depender da tradição de cada povo, o papel do Chefe de Estado é maior, como no caso do Presidente da França, ou menor, podendo, inclusive, exercer apenas funções honoríficas, a exemplo da Rainha da Inglaterra.

Estabelece-se entre todos estes atores uma teia de relações institucionais marcadas pelo controle e pela fiscalização. Ao lado desse Poder Executivo, faz-se presente um Legislativo, uni ou bicameral, que também o fiscaliza, e em cujo seio é que se estabelece a agenda política do Estado, por ser o órgão de maior legitimidade democrática, com partidos políticos fortes e parlamentares fiéis às suas legendas (MORAES, 1993).

No que atine à responsabilidade política do ministério parlamentarista, ela é promovida por meio de críticas qualificadas (COUTINHO, 2013, p. 8099), dirigidas a um, a alguns ou a todos os ministros, externadas em votações parlamentares, geralmente no âmbito da Câmara de representantes do povo, enquadradas nas seguintes espécies: (i) interpelações, (ii) votos ou moções de desconfiança ou censura e (iii) votos ou moções de confiança.

O voto ou moção de desconfiança ou censura é, por excelência, o instrumento de responsabilização política do sistema de governo parlamentar, cuja noção se traduz na possibilidade de o Parlamento julgar os atos do Poder Executivo no que concerne à observância do interesse público, baseado em razões de conveniência e oportunidade. Consoante Coutinho (2013, p. 8109), “trata-se de uma proposta parlamentar, manejada pela oposição, que visa derrotar ou constranger o governo e que tem como fundamento a contradição da posição por este adotada em desfavor do interesse público”.

Decididamente, o governo tem de contar com a confiança do Parlamento, a quem ele presta contas, e é a quebra desse vínculo de confiança que possibilita o uso da moção de censura. Cumpre chamar a atenção de que, no sistema parlamentarista, a responsabilização política do governo independe do cometimento de uma inconstitucionalidade ou de uma ilegalidade, como ocorre no presidencialismo. Para que haja a destituição do gabinete, basta, de ordinário, que pela proposta de um grupo de membros da Câmara de representação popular, aprovada pela maioria absoluta dos respectivos pares, conclua-se que o governo não é mais capaz de satisfazer o interesse público, sendo-lhe imputado um voto de desconfiança.

Frise-se, ademais, que, tecnicamente, o Parlamento não demite o ministério; este é que deve resignar-se e pedir demissão em face da manifestação de desconfiança. Caso permaneça, estará fora da legitimidade e da legalidade. Demitindo-se, normalmente compete ao Chefe de



Estado (rei ou presidente) indicar, dentre os membros da câmara de representação popular (Assembleia Nacional, Federal ou da República, Câmara Baixa, Câmara dos Comuns, Câmara dos Deputados *etc.*) um político honrado, habilidoso e influente, cujas convicções ideológicas estejam em harmonia com o pensamento parlamentar dominante, para, formando o novel colégio governamental, conduzir um novo governo.

De regra, os ministros auxiliares são escolhidos dentre os mais destacados do Parlamento, podendo pertencer a qualquer das câmaras, onde haja bicameralismo. Esta orientação não emana da lei, mas da lógica, pois representa o caminho mais eficiente para a obtenção da confiança do Parlamento (MALUF, 2016, p. 302).

Assim sendo, os efeitos do voto de desconfiança objetivam a substituição do governo, convindo analisá-lo a partir dos tipos existentes, assim usualmente identificados pela Ciência Política: (i) o voto de desconfiança *stricto sensu*; e (ii) o voto de desconfiança construtivo (COUTINHO, 2013, p. 8109).

O voto ou moção de desconfiança ou censura *stricto sensu* é o modelo clássico utilizado nos sistemas parlamentaristas, de iniciativa da oposição, cujo objetivo é tão somente forçar a demissão do ministério, ficando para um segundo momento as discussões e a votação quanto à nomeação de um novo gabinete. Os debates e a eleição travam-se na câmara dos representantes do povo.

Quanto ao número mínimo de assinaturas para que a moção seja submetida ao plenário, este naturalmente varia de acordo com cada ordenamento jurídico. A título de ilustração, menciona-se o exemplo português, onde se exige um quarto dos Deputados ou qualquer grupo parlamentar; o espanhol, o italiano e o francês, com um décimo dos Deputados. O quórum para aprovação do voto, em praticamente todos os modelos, é de maioria absoluta.

Já o voto de desconfiança construtivo, mais que objetivar simplesmente a dissolução do governo despojado da confiança do Parlamento, impõe a concomitante indicação de um novo governo (COUTINHO, 2013, p. 8111), evitando soluções de continuidade ou hiatos governamentais. Dessa forma, o voto só poderá ser pronunciado se a Câmara eleger, por maioria absoluta, um sucessor para a função de primeiro-ministro, o que restringe, sensivelmente, as possibilidades de efetivação de tal medida. Espanha e Alemanha adotam essa ferramenta (TAVARES, 1988).

Em praticamente todos os modelos de parlamentarismo existem mecanismos destinados ao uso racional e moderado das moções de censura, de modo a evitar abusos. Os



principais institutos são o prazo de reflexão e a vedação à reapresentação de censura na mesma sessão legislativa em que já tenha sido confirmada a confiança no governo. O primeiro consiste num intervalo de dois a cinco dias, a depender de cada ordenamento, entre a apresentação do voto e a votação, para que nesse tempo haja um arrefecimento das paixões momentâneas, sempre prejudiciais às decisões políticas, e uma reflexão mais aprofundada, alinhando-se a vontade parlamentar com o interesse popular. O outro mecanismo consiste no seguinte: rejeitada a moção, não poderá ser apresentada outra na mesma sessão legislativa.

Noutro giro, há sistemas em que o gabinete é responsável apenas perante o Parlamento, e esta é a regra geral; outros existem em que os ministros, além do Parlamento, também prestam contas ao Chefe de Estado, a exemplo de Portugal; há ainda a forma na qual os ministros só prestam contas ao primeiro-ministro, e este, por sua vez, é responsável frente ao Parlamento, a exemplo da Alemanha. Existem ainda sistemas em que um ministro pode ser individualmente responsabilizado diante do Parlamento, a exemplo da Itália; outros existem cuja responsabilização é coletiva do gabinete, sendo este o padrão parlamentarista (MALUF, 2016; TAVARES, 1988).

Quanto ao papel do Senado, Câmara Alta, Câmara dos Lordes ou Conselho Federal nos sistemas parlamentaristas bicamerais, cumpre observar que este colegiado geralmente não compartilha com a Câmara de representantes do povo o mesmo grau de protagonismo e prestígio, como ocorre no presidencialismo. Todavia, embora em alguns casos seus poderes venham sofrendo diminuição constante, ainda mantêm grande autoridade moral. Em alguns modelos, são órgãos de estudos, de investigações públicas, de revisão técnica e formal das leis aprovadas na Câmara, a exemplo do Canadá. Em outros, funcionam como Câmara revisora das propostas legislativas e como importante fórum de debates, como na Inglaterra. Há, porém, Estados onde o Senado goza de mais prerrogativas, aproximando-se da influência exercida pela Câmara. São exemplos a Alemanha, a Itália e a Espanha. Os senadores, a depender da respectiva Constituição, podem ser eleitos, direta ou indiretamente, para exercerem mandato ou podem ser nomeados de forma vitalícia (CAMBRAIA, 2009; TAVARES 1988).

Por fim, deve-se ponderar que “ao princípio da responsabilidade política do Ministério perante a representação nacional corresponde o da faculdade que tem o Chefe de Estado para dissolver o Parlamento em consulta à nação” (MALUF, 2016, p. 303). De fato, o voto de desconfiança, principalmente quando secundado em tempo relativamente exíguo, revela uma



situação de conflito entre os dois poderes políticos, cabendo então ao Chefe de Estado, atento às manifestações da opinião pública, resolvê-lo, como *Poder Neutro ou Moderador*, pelas alternativas de que dispõe: nomear novo gabinete ou dissolver o Parlamento. Eis o grande diferencial desse sistema: o equilíbrio alcançado pela inter-relação dos Poderes Legislativo e Executivo.

3. O parlamentarismo “moreno” e “gingado”

Em 1822, o Brasil se tornou independente de Portugal, adotando a monarquia como forma de governo e coroando Pedro de Alcântara, filho do Rei de Portugal Dom João VI, como seu primeiro Imperador. Dom Pedro I, tão logo aclamado Imperador do Brasil, comprometeu-se a convocar uma assembleia constituinte para fundar as bases político-jurídicas do novo Estado. Convocada, a Assembleia Geral Constituinte se instalou em 3 de maio de 1823, sob a presidência do bispo Dom José Caetano da Silva Coutinho, sendo composta proporcionalmente por representantes das províncias, eleitos indiretamente. O relator do projeto de constituição foi Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, que apresentou um texto contendo 272 artigos (MACIEL, 2002, p. 17).

O projeto de Constituição elaborado pela Assembleia Geral Constituinte de 1823 era essencialmente de inspiração liberal: esvaziava a competência do Imperador e dava grandes atribuições ao Parlamento e ao Gabinete ministerial; instituía a divisão tripartite dos Poderes; descentralizava a administração do Estado, atribuindo certa autonomia às províncias; e garantia a plena liberdade religiosa, desvinculando a Igreja do Estado. Trazia, assim, os contornos de uma monarquia constitucional parlamentarista clássica, o que foi suficiente para frustrar os anseios de Dom Pedro I e despertar-lhe o espírito absolutista (VASCONCELOS, 2008, p. 48).

Tudo isso concorreu para o fechamento da Assembleia Constituinte, de modo que, em 12 de novembro de 1823, D. Pedro mandou a tropa cercar o edifício onde funcionava o órgão (MACIEL, 2002, p. 17). O Imperador então nomeou um Conselho de Estado, formado por dez notáveis juristas da terra, dentre os quais sete haviam sido constituintes (ALVES, 2008, p. 69). A figura de relevo foi o relator, José Joaquim Carneiro de Campos, o Marquês de Caravelas, que muito se valeu do projeto de Antônio Carlos Ribeiro de Andrada (LYNCH, 2014).



O projeto do Marquês ficou pronto em cerca de um mês, tendo, ao final, incorporado alguns adendos desejados pelo monarca (BARBOSA, 2001, p. 32). No dia 25 de março de 1824 o Imperador jurou a Carta, com 179 artigos, denominada de Constituição Política do Império do Brasil. Estava, pois, juridicamente consolidado o Estado brasileiro.

A Constituição de 1824 estabeleceu a monarquia constitucional e hereditária como forma de governo; a forma de Estado unitário, constituído de províncias, com quase todos os poderes político-administrativos concentrados nas mãos do governo central; quatro poderes (Moderador, Executivo, Legislativo e Judiciário); a união entre Estado e Igreja; e o voto censitário e aberto. Paulo Bonavides (2000, p. 166) sentencia que:

Em nenhum país da América Latina houve semelhante ato de poder. Ali as constituintes fundaram repúblicas; aqui, nesta parte do continente, a constituinte não pôde cumprir sua tarefa, dissolvida que foi pelo Golpe de Estado de 1823. Houve tão somente a metamorfose de uma monarquia absoluta em monarquia constitucional, abrangendo esta ao longo de sua trajetória o Primeiro Reinado, a Regência e o Segundo Reinado; três épocas políticas que marcaram o Império sob a égide da Constituição outorgada, a célebre Carta de 1824.

Com efeito, a inviolabilidade do monarca seria uma decorrência lógica daquele princípio segundo o qual *o rei reina, mas não governa*, elaborado pelo francês Adolph Thiers (1797-1877). Assim, justamente por não exercer atos de governo é que o monarca por eles não responderia. Tudo isso, porém, no cenário liberal de França e Inglaterra. No Brasil, essa lógica foi temperada. Aqui, adotou-se a fórmula de outro francês, François Guizot (1787-1874), segundo o qual ao rei é dado reinar, governar e administrar, de modo inviolável e sagrado, não estando sujeito a responsabilidade alguma, conforme dizia o artigo 99 da Carta de 1824 (URUGUAI, 1997, p. 391-405).

A instituição do Poder Moderador, o caráter híbrido de rigidez e flexibilidade da Constituição, a questão da responsabilidade dos ministros pelos atos do Poder Executivo, a possibilidade de dissolução da Câmara, o voto censitário entre outras, são características da Carta de 1824 que revelam a contribuição teórica de Benjamin Constant (1767-1830) na positivação jurídica da organização estatal do Brasil recém-emancipado de Portugal (ALVES, 2008, p. 66-73).

Não obstante, aquele flerte parlamentarista manifestado no projeto da Assembleia Constituinte de 1823 manteve-se latente na consciência dos representantes dos interesses da Nação, sobretudo daqueles a essa altura já fortemente banhados pelo liberalismo europeu. O ideal parlamentarista, como acontecera na Inglaterra, foi se desenvolvendo lentamente na arena das disputas travadas entre a Câmara dos Deputados e o governo de viés absolutista de



D. Pedro I, desde a Constituinte de 1823. A dissolução da Assembleia e a outorga da Constituição não impediram que a luta continuasse até levar o Imperador à abdicação (MALUF, 2016, p. 308). Prova disso foi o projeto de lei do Deputado Bernardo Pereira de Vasconcelos, apresentado à Câmara dos Deputados a 3 de agosto de 1826, que obrigava ministros e secretários de Estado a remeterem, sob pena de responsabilidade, relatório do “estado público da Nação, da marcha da administração nas suas diferentes repartições e das medidas legislativas que o governo julgar necessárias” (AFFONSO, 1993, p. 87).

Depois da abdicação de D. Pedro I (7 de abril de 1831), teve início um gradativo processo de distensão do absolutismo velado e um concomitante crescimento político da Câmara dos Deputados. Os gabinetes passaram então a estar condicionados politicamente à Câmara, num ensaio parlamentarista (AFFONSO, 1993, p. 88-89). Instaurada a fase regencial, de 1831 a 1840 (transição do Primeiro para o Segundo Reinado em razão da menoridade do sucessor do trono, Pedro II), ganharam terreno os postulados democráticos defendidos pelos mandatários eleitos, enquanto os Ministros, procurando fazer frente ao crescente prestígio da Câmara dos Deputados, passaram a deliberar em reuniões de Gabinete. E dessas reuniões surgiu, de fato, a figura do Ministro-Presidente (MALUF, 2016, p. 308).

À medida que a Câmara dos Deputados crescia politicamente – assumindo, de maneira gradual, sua influência no Gabinete – todas as áreas da Administração Pública passavam a ser objeto de sua atenta fiscalização. No âmbito das Relações Exteriores, essa evolução foi notória, e por ali, pode-se dizer, teve início o movimento parlamentarista brasileiro (AFFONSO, 1993, p. 90-91). A propósito, observa Amado Luiz Cervo (1981, p. 71-72) que “o Parlamento desempenha um papel decisivo em todas as questões externas, que acompanha, quando não as decide, de muito perto”.

Em 1838 deu-se o que se considera como marco inicial da evolução parlamentarista: a primeira demissão coletiva do Ministério liderado por Bernardo Pereira de Vasconcelos, por divergências deste quanto à situação no Rio Grande do Sul e por ter sido contrariado na pretensão de obter a nomeação de um aliado para o Senado. Quando em 1843 o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Aureliano de Sousa, demitiu-se, ressentido por uma censura implícita provocada pelo Deputado Rodrigues Torres, e o Ministério todo acompanhou o titular demissionário, tal foi tido como uma reafirmação de que já estava adotada a praxe da responsabilidade ministerial solidária (MALUF, 2016, p. 308).



Com efeito, parlamentarismo realmente não houve no Primeiro Reinado e na Regência – apesar da clara tendência que em tal sentido se anunciava –, tendo em vista que tanto o primeiro Imperador como os regentes eram vigilantes de suas prerrogativas constitucionais e delas não desprezaram. Mas parlamentarismo, cada vez mais caracterizado, houve no Segundo Reinado (AFFONSO, 1993, p. 87).

Pelo Decreto n. 523, de 20 de julho de 1847, D. Pedro II, atendendo à *conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo*, criou definitivamente o cargo de Presidente do Conselho. Estava instituído o governo de gabinete, cuja evolução viria interromper-se pela Constituição presidencialista de 1891 (MALUF, 2016, p. 308-309). O primeiro Presidente do Conselho foi Manuel Alves Branco, o Visconde de Caravelas (LYNCH, 2014). Interessante observar que o período de início do governo de gabinete no Brasil é contemporâneo ao momento de preeminência do Primeiro-ministro da Grã-Bretanha, o que denota a sintonia do pensamento liberal nacional com o praticado no além-mar (CHACON, 1982, p. 85).

A expressão “Primeiro-Ministro”, contudo, somente apareceu explicitamente em 1857, quando da publicação dos comentários de José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, ao Decreto de 1847, ocasião em que este apontou que “o Presidente do Conselho de Ministros [...] é o Primeiro-Ministro que toma essa denominação, ordinariamente dada ao organizador do ministério” (2002, p. 345).

Outra evidência da nossa prática parlamentarista era o processo de *impeachment* que por aqui já se ensaiava, chegando, inclusive, a ser instaurado contra o Visconde de São Leopoldo, Ministro do Império, e contra dois Ministros da Guerra, Joaquim de Oliveira Álvares e José Clemente Pereira, por haverem praticado atos contrários às leis do Império (AFFONSO, 1993, p. 88-89).

Por oportuno, relembre-se que a primeira Constituição brasileira, em que pese ter substituído a palavra *neutro* ou *real* por *moderador*, para conceituar tal poder, utilizou, textualmente, no art. 98, uma expressão que era a tradução literal daquela adotada por Benjamin Constant: “O Poder Moderador é a chave de toda organização política” (*la clef de toute organisation politique*).

Além do nome, de saída já se percebe outra diferença entre o quarto poder brasileiro e o protótipo constantino: o poder real de Constant (2005) jamais poderia ser ou fazer parte do executivo (para ele isso seria um rebaixamento), enquanto que a Carta de 24 deu ao



Imperador a chefia cumulativa dos dois poderes. Veja-se a redação (no português da época) dos artigos 98 e 102:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado.

Com efeito, a ideia do publicista franco-suíço, com a instituição do poder executivo separado do poder real, era evitar que o governante se tornasse despótico; era reduzir o latifúndio de poderes aos pés do monarca, tirando-lhe alguns lotes e entregando-os aos ministros do poder executivo. Não foi o que ocorreu no Brasil. Aqui o modelo sofreu adaptações ao sabor dos interesses da coroa, que, em boa medida, reuniu o que Constant (2005) dissera para separar.

Somando-se as atribuições do Imperador à frente do Poder Moderador com as de Chefe do Poder Executivo, tinha-se um extenso e poderoso rol, a colocar em dúvida a expectativa de vida, e até mesmo a existência efetiva, do parlamentarismo brasileiro, já que o sucesso desse sistema consiste na ocupação, pelo Parlamento, dos espaços de poder desapropriados de uma monarquia minguante. Ao contrário, a monarquia do Brasil ainda era um absolutismo com verniz constitucional, embora o Segundo Reinado já desse sinais de distensão.

Pedro II, homem das artes e das letras, era moderado e tolerante, mas as instituições políticas que regiam legalmente o Império lhe outorgavam grande poder pessoal (FRANCO, 1999, p. 30-31). Continuava vigendo o art. 101, VI, da Constituição, que atribuía ao Imperador, no exercício do Poder Moderador, privativamente, nomear e demitir livremente os Ministros de Estado. Como então conciliar essa cláusula constitucional com o sistema parlamentarista, cuja essência pressupõe a formação do gabinete ministerial a partir da soberana conjunção de vontades do próprio Parlamento? Como se vê, o Poder Moderador podia, pela Constituição, demitir o ministério, independentemente da manifestação de desconfiança do Parlamento.

Como também conciliar a máxima parlamentarista segundo a qual *o rei reina, mas não governa*, com as prerrogativas previstas na Constituição autorizando o Imperador a, por exemplo (art. 102), *prover os mais empregos civis e políticos* (inc. IV); *expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis* (inc. XII); *decretar a aplicação*



dos rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos da pública Administração (inc. XIII); prover a tudo que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição (inc. XV); sancionar os decretos e resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de Lei (art. 101, III)?

O parlamentarismo à brasileira do Segundo Reinado, por isso mesmo, amargou algumas críticas de juristas da época inconformados com um sistema marginal ao texto constitucional positivo. Tobias Barreto (1839-1889) talvez tenha sido o mais incisivo, chegando a afirmar que “a felicidade do Brasil quase que está na única dependência da extinção desse vício” (1977, p. 119), e que “o parlamentarismo pois, onde quer que se ensaie fora do seu próprio terreno, além de ser uma aberração histórica, é ainda uma aberração lógica” (1977, p. 117).

Para se ter uma ideia das particularidades do parlamentarismo brasileiro, durante quase meio século do reinado de D. Pedro II, houve 35 Ministérios, dos quais vinte e dois caíram por desinteligências com o Imperador ou magoados com a sua ingerência na administração. Na tentativa de conter o fortalecimento das maiorias parlamentares, D. Pedro II alternava ministérios ora do Partido Liberal, ora do Partido Conservador, fazendo dessa rotatividade uma ferramenta de autoproteção. Por outro lado, a Câmara dos Deputados foi dissolvida pelo Imperador 11 vezes, quase sempre para sustentação dos gabinetes hostilizados pela maioria parlamentar (MALUF, 2016, p. 309).

Eis o traço distintivo do parlamentarismo à brasileira no Segundo Reinado. Não por acaso, até hoje duas correntes contrastam na afirmativa e negativa da existência de um sistema realmente parlamentarista durante o Segundo Império. Em verdade, o Brasil não tinha, e nunca teve, uma Constituição parlamentarista. Por esse prisma, razão assiste àqueles que entendem não ter aqui havido, constitucionalmente, o tal sistema. No entanto, viu-se na seção anterior que o parlamentarismo não se apresenta como uma fórmula pronta, a exemplo do presidencialismo. É ele um processo evolutivo, não um ato instantâneo; um fruto maturado, não uma artificialidade produzida.

Sobre a existência, ou não, do parlamentarismo no Segundo Reinado, merece destaque um dos capítulos do histórico debate parlamentar travado entre os Deputados Afonso Arinos de Melo Franco (1905-1990) e Raul Pila (1892-1973), o primeiro, cético dessa existência; o segundo, dela convicto. Dizia Arinos (FRANCO, 1999, p. 25-33):

Não houve parlamentarismo no Império. [...] De 1840 a 1889, segundo os depoimentos mais fidedignos, o Imperador exerceu, quando lhe aprouve, a



atribuição, que lhe facultava a Constituição, de nomear e demitir livremente os ministros, o que é a negação do governo parlamentar, embora fosse a afirmação legal do Poder Moderador [...].

Pila (1999, p. 168), a seu turno, afirmava que “não havia – é certo – ‘o gabinete – delegação de um Legislativo onipotente’, como queria o Sr. Afonso Arinos, mas havia um gabinete que estabelecia um elo entre o chefe do Estado e o Parlamento e da confiança deste dependia”. Apontava ainda (1999, p. 168-172):

Não era o nosso, por certo, o parlamentarismo francês, não seria também o parlamentarismo britânico, mas era seguramente o parlamentarismo brasileiro: conclusão que não pode desagradar ao sociólogo Afonso Arinos [...]. Vimos, e ficou exuberantemente comprovado, não ter sido o parlamentarismo uma criação da lei, mas um desenvolvimento histórico, que se produziu frequentemente em oposição ao texto legal. [...] Não obstante a figura constitucional do Poder Moderador, o regime que realmente se chegou a praticar foi o parlamentarismo, que não estava previsto na Constituição de 25 de março de 1824.

E arrematou Pila (1999, p. 176) dizendo que se Arinos houvesse de aplicar o mesmo critério à Inglaterra, concluiria, também, pela inexistência, ali, do sistema parlamentarista, “não só porque não está consagrado nos textos legais, mas também porque, até hoje, nunca foram revogadas as disposições legais que se lhe opõem”, razão pela qual “a qualquer momento poderia o Rei da Inglaterra invocá-las, para retomar a antiga plenitude de seu poder”. Comungando dessa certeza, Almino Affonso (1993, p. 84-92) admitiu: “prefiro insistir na hipótese de que o Parlamentarismo ia se ‘constituindo’, a despeito da Constituição do Império”. E concluiu: “o sistema parlamentarista, sobretudo durante o Segundo Reinado, foi exercido entre nós”.

“Ensaio de parlamentarismo” ou “forma bastarda do autêntico modelo europeu” (BONAVIDES, 2015, p. 364), o fato é que efetivamente experimentamos um parlamentarismo à brasileira, criativa resistência nacional a uma Constituição autoritária, herança do reinado absolutista de D. Pedro I. Decerto, o golpe de Estado, militar-republicano-presidencialista, de 15 de novembro de 1889, rompendo a trajetória dessa experiência, obstou que aqui se pudesse alcançar a evolução e a altivez do parlamentarismo do Velho Mundo.

Instituído o sistema republicano presidencial nos moldes da rígida Constituição norte-americana, desferiu-lhe o Marechal Deodoro o primeiro revés, dissolvendo a Câmara dos Deputados e apontando aos representantes da soberania nacional o *olho da rua*. Desde então passaram a compreender os membros do Poder Legislativo que o seu papel, no sistema presidencial, é o de servir ao Chefe de Estado (MALUF, 2016, p. 310).



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dúvida não há quanto à existência de parlamentarismo durante o Segundo Reinado, sobretudo depois da publicação do Decreto n. 523, de 20 de julho de 1847, por meio do qual D. Pedro II criou definitivamente o cargo de Presidente do Conselho, instituindo o governo de gabinete. A partir dali, o movimento parlamentarista foi se fortalecendo lentamente, disputando, palmo a palmo, espaços políticos com o Imperador.

Até aí, nada de novo. Analisando-se os cenários nos quais o parlamentarismo se desenvolveu na Europa, em todos os contextos nota-se que esse sistema foi fruto de um processo gradativo de subtração de forças das monarquias pelos parlamentos. Todavia, a peculiaridade brasileira reside, especificamente, no fato de termos uma Constituição escrita, concentradora de amplos poderes nas mãos do Imperador, que além de Chefe do Poder Executivo, era também a personificação do Poder Moderador, a chave de toda organização política nacional.

A Carta de 1824 revela a contribuição teórica de Benjamin Constant na posituação jurídica da organização estatal do Brasil recém-emancipado de Portugal. Todavia, o *pouvoir royal* do escritor francês, a *clef de toute organisation politique*, nestas plagas assumiu uma tradução infiel, levada a efeito por interesses de índole absolutista. Além do nome *poder moderador*, outra nítida diferença entre o nativo quarto poder e o protótipo constantino foi a questão do acúmulo do Poder Moderador e do Poder Executivo nas mãos do Imperador brasileiro.

Teria, então, cá havido um parlamentarismo à margem da Constituição de 1824, e isso tornou polêmica e controversa a nossa experiência. Esse parlamentarismo, de lateralidade constitucional, é o que se pode chamar de parlamentarismo à brasileira, na medida em que o então recém-criado ordenamento constitucional nacional previa, expressamente, a competência privativa do Imperador de nomear e demitir livremente os Ministros de Estado. Além disso, a Carta de 1824 também atribuía ao imperante prerrogativas de Chefe de Governo, contrariando a máxima elementar de Thiers.

Dos atritos entre a legalidade e a legitimidade, o parlamentarismo, filho desta última, foi se implantando, qual um rio que vai cavando seu leito, contornando barreiras. Se não alcançou o mar, ou a plenitude do modelo europeu, tal se deveu à abrupta implantação do presidencialismo, carreada pelo golpe militar de 15 de novembro de 1889. E foi justamente a



lenta e trabalhosa evolução operada o que demonstra não ter sido o parlamentarismo, no Brasil, um fenômeno artificial e arbitrário, como foi a implantação do presidencialismo, mas um fato natural e espontâneo.

Se as forças imperiais do Brasil criaram um Poder Moderador à brasileira, a resposta do Parlamento só poderia ser o desenvolvimento de um parlamentarismo igualmente à brasileira. Destarte, o parlamentarismo imperial não poderia ter feito melhor, porquanto premido por uma Constituição autoritária e pelo Poder Moderador, e em meio a uma sociedade agrária, patriarcal, escravista e de educação restrita às elites.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Almino. **Parlamentarismo e governo do povo**. São Paulo: Letras e Letras, 1993.
- ALVES, Cleber Francisco. A influência do pensamento liberal de Benjamin Constant na formação do Estado imperial brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 62-75, out./dez. 2008.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BAGEHOT, Walter. **The English constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BARBOSA, Silvana Mota. **A sphinge monárquica: o poder moderador e a política imperial**. Campinas, UNICAMP, 2001. 414p. Tese (Doutorado em História). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- BARRETO, Tobias. **A questão do poder moderador e outros ensaios brasileiros**. Brasília: Vozes/INL, 1977.
- BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 155-176, 2000.
- _____. **Ciência Política**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1824. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 29 jul. 2016.
- BUENO, José Antônio Pimenta (Marquês de São Vicente). **Coleção Formadores do Brasil**. Organização e introdução de Eduardo Kugelmas. São Paulo: Editora 34, 2002.
- BURKE, Edmund. **Reflections on the revolution in France and other writings**. London: Everyman's Library, 2015.
- CAMBRAIA, Marcio Florencio Nunes. O Sistema político inglês. Tradição e bom senso. **Revista Liberdade e Cidadania**, Belo Horizonte, n. 6, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/525363800784877.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2016.



CERVO, Amado Luiz. **O Parlamento e as relações exteriores (1826-1889)**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CHACON, Vamireh. **Parlamento e parlamentarismo: o Congresso Nacional na história do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

CONSTANT, Benjamin. **Escritos de política**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

COUTINHO, Elvis Gibson Leite. Princípio da responsabilidade política. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, n. 8, p. 8075-8117, 2013. Disponível em: <http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08075_08117.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2016.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Parecer do relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, 1999. p. 15-109.

HUME, David. **História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688**. Trad. Paulo Pimenta. São Paulo: Unesp, 2015.

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1991, p. 61-120.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas**. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

MACIEL, Adhemar Ferreira. Observações sobre o constitucionalismo brasileiro antes do advento da república. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p. 13-24, out./dez. 2002.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MCILWAIN, Charles Howard. **Constitutionalism: ancient and modern**. Indianapolis: Liberty Fund, 2007.

MORAES, Filomeno. A discussão sobre o parlamentarismo e seus parâmetros. **Nomos**, Fortaleza, v. 11/12, n. 1/2, p. 195-204, 1993.

PILA, Raul. Voto em separado do Deputado Raul Pila à Emenda parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator Deputado Afonso Arinos de Melo Franco. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, 1999. p. 111-279.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Trad. Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1992.

SEGURO, António José. **A reforma do parlamento português: o controlo político do governo**. Lisboa: Quetzal Editores, 2016.

TAVARES, Ana Lucia de Lyra. Sistemas parlamentares contemporâneos. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 15-87, 1988.

URUGUAI, Visconde do (Paulino José Soares de Sousa). **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. 34, 2002.



VASCONCELOS, Diego de Paiva. **O liberalismo na Constituição brasileira de 1824**. Fortaleza, UNIFOR, 2008. 83p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Fortaleza, 2008.