

Roberto Antônio Busato
Presidente da OAB e Presidente Honorário da OAB EDITORA

Jefferson Luis Kravchyhyn
Presidente Executivo da OAB EDITORA

Francisco José Pereira
Editor

Rodrigo Pereira
Capa e Projeto Gráfico

Usina da Imagem
Diagramação

Dacio Luiz Osti
Revisão

Aline Machado Costa Timm
Secretária Executiva

Conselho Editorial
Jefferson Luis Kravchyhyn (Presidente)
Cesar Luiz Pasold
Hermann Assis Baeta
Paulo Bonavides
Raimundo César Brito Aragão
Sergio Ferraz

B 91-1572h Bonavides, Paulo, 1925-
História constitucional do Brasil / Paulo Bonavides, Paes de
Andrade. – Brasília : OAB Editora, 2004.
950p.

- 1. Constituições – Brasil - História I. Andrade, Paes de, 1927
- II. Título.

CDU 342.4(81)(091)

Índices para catálogo sistemático:

- 1. Brasil : Constituições : História 342.4(81)(091)

ISBN - 85-87260-21-9



SAS Quadra 05 - Lote 01 - Bloco M
Edifício Sede do Conselho Federal da OAB
Brasília, DF - CEP 70070-050

Tel. (61) 316-9600

www.oab.org.br

e-mail: oabeditora@oab.org.br

jefferson@kravchyhyn.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO	5
APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	13
Capítulo I – A sessão de Instalação de 1º Constituinte brasileira	23
Capítulo II – A Constituinte de 1823	37
Capítulo III – A Constituição do Império	97
Capítulo IV – O Ato Adicional e a Lei de Interpretação: a reforma da Constituição de 1824	115
Capítulo V – A Constituição de Pouso Alegre e a crise constitucional da Regência	137
Capítulo VI – A Constituinte de Alegrete e a Constituição da República Rio-Grandense	181
Capítulo VII – A Constituição da Primeira República	211
Capítulo VIII – A Constituição de 1891 e a Primeira República	255

onal, recordar estes deveres de memória: Irineo Funes, o “memorioso” da célebre fábula de Borges (lembrado a propósito por P. Ricoeur) esparava-se pelas pessoas se espantaram perante casos de memória prodigiosa registrados na *Naturale Historia*: “Ciro, reis dos Persas, que conseguia chamar pelo nome todos os soldados dos seus exércitos; Mitridates Eupator, que ministrava a justiça nos vint e dois idiomas do seu império; Simónides, inventor memnortecnia; Metrodoro, que professava a arte de repetir com fidelidade o que ouvira uma única vez”. O próprio Funes não só se lembrava de cada folha de cada árvore de cada monte, como também de cada uma das vezes que a tinha notado e imaginado. Mas quando é que, na História Constitucional, a *ars memoriae* deverá resistir à *ars abhominis*? Vale à pena guardar na memória a proposta feita à constituinte de 1987 com um artigo e um parágrafo único: “1. Todos os cargos oficiais serão pautados de uma cor só: Parágrafo único: Lei Complementar definirá qual a cor”? Poderá esquecer-se a fala de D. Pedro I na sessão de abertura da constituinte: como imperador constitucional, e não principalmente como defensor perpétuo deste Império, disse ao povo no dia 10 de Dezembro do ano próximo passado em que foi coroado e sagrado, “que com a minha espada defenderia a pátria, a nação e a constituição, se fosse digna do Brasil e de mim”. Poderá o não esquecer-se que o incidente provocado por Benjamin Constant na Escola Militar nas vésperas de 15 de Novembro de 1888, se pode incluir nas causas da crise do Império Brasileiro? E o célebre art. 150 do Ato Institucional de 09 de Abril de 1964, ditado pelos generais? Recordemo-lo para não esquecermos: “No interesse da paz e da honra nacional, e sem as limitações previstas na constituição, os comandantes em chefes que editam o presente Ato, poderão suspender direitos políticos pelo prazo de 10 (dez) anos e cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos”.

Paulo Bonavides e Paes de Andrade são suficientemente escrupulosos para imporem uma memória de distorção selecionando fatos. Preferem deslocar para os anexos uma coleção importantíssima de documentos, que juntamente com os transcritos no texto narrativo, formem uma espécie de corpus organizado. Desta forma, os autores revelam estar conscientes dos limites da sua narração histórica, que não os impede de reiterar do princípio ao fim aquilo que P. Ricoeur designa apropriadamente de *conviction robuste* do historiador: entre a “demasiada história que mata o homem” (Nietzche) e as “histórias plurais” da pós-modernidade, Paulo Bonavides e Paes de Andrade articulam com sagacidade a “história ela mesmo”, o “acontecimento” e a “récita” a fim de alcançarem, pelo estudo do constitucionalismo brasileiro, o conhecimento acritável e relativizante da chamada *experiência da história* (Kosellek) constitucional do Brasil. E compreende-se que dentre as experiências múltiplas dentro desta história, haja algumas que os autores, num sentido já anunciado por Kant, possam dizer: um tal fenómeno, um tal acontecimento não se esquece mais.

Os poetas dizem isso, com caligrafia luminosa. Perdo-me Carlos Drummond, quando na “Procura da Poesia” aconselha poeticamente: Não faças versos sobre acontecimentos porque a voz que tiveram ficou presa na sentença dos homens e dos fatos.

Cecília Meireles, Centário, in *Romanceiro da Inconfidência*, diz que... soube opor ao império um duro não – diz que foi contra que o rei português impusesse a Constituição (João Cabral de Melo Neto).

Tiradentes e Frei Caneca não se esquecem mais.

É tempo de terminar: num linguajar próximo de “conflito de historiadores”, é fácil se anover o porvir desta História Constitucional do Brasil. Os acontecimentos passados terão novos historiadores como os novos historiadores terão novos historiadores. A História Constitucional do Brasil de Paulo Bonavides e Paes de Andrade, outras se juntem. Venham novos heróis. De uma coisa estamos certos:

Escrever em cima do que já estava escrito copiando não tanto a letra mas a sensação que bate perto do Coração Selvagem de Clarice, da Nudes, de Drummond, das *Vidas secas* de Graciliano, do Tema e Volas de Bandeira, do Cão de João, das Bananas Podres de Galilar, do Delírio de Brás Cubas. (Armando Freitas Filho, Borrião, in *Colóquio/Letras* 157/158), é continuar a fazer a História Constitucional do Brasil.

Texto de J.J. Gomes Canotilho, in *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, nº 868 de 07 de janeiro de 2004. Pág. 28-9.

INTRODUÇÃO

A história constitucional do Brasil, de conhecimento indispensável a quantos buscam estudar nossas instituições políticas e sociais, representa um dos mais profundos mergulhos na compreensão do passado nacional. O exame e análise aos sucessos políticos e às raízes institucionais do País há de trazer sempre luz para o entendimento da realidade contemporânea, onde os acontecimentos transcorrem com a velocidade da crise e fazem não raro extremamente difícil a percepção das causas que de imediato devem ser removidas, em escala prioritária, a fim de podermos fazer estável e seguro o destino da Nação e a preservação de sua unidade.

Em verdade, tem essa história um fundamento elitista porque o povo não a escreveu. Em seu nome aglutinaram-se porém os movimentos mais célebres que despertaram em todo o País uma consciência nacional no propósito de estabelecer a identidade do elemento brasileiro, assentado já sobre os alicerces de um pluralismo social a que algumas idéias generosas de nossa formação serviram sem dúvida de bandeira, laço de união e base de congregamento. Assim, por exemplo, no Primeiro Reinado, durante os episódios da dissolução da Constituinte, durante a viagem mineira do Imperador, bem como por ocasião da noite carioca das garrafadas. Tudo culminou no 7 de abril, mas prosseguiu depois com os movimentos da Maioridade e da Abolição, até chegar à República, onde o civismo do povo mostrou a face renovadora. O semblante de atualidade. Era a presença popular na Campanha Civilista, seguida da Reação Republicana e posteriormente da Aliança Liberal de 30, sem falar depois nos comícios em favor da FEB, precursores da redemocratização de 1946 e fator de aluição do Estado Novo e da ditadura de 37. Também foram significativas as campanhas de rua em prol do monopólio estatal do petróleo e, de último, a memorável cruzada das “dretas-já”.

O poder soberano do povo, em estado puro, ditando a vontade suprema da Nação, só tem aparecido em ocasiões raras, de sorte que seu exercício político imediato fica frequentemente coartado pela intermediação e infidelidade de governantes habituados ao poder sem freio e sem limitações.

Ao transcurso do Primeiro Reinado, o constitucionalismo vingou quase como uma *idéia subversiva*, até mesmo nas regiões da elite. A fração liberal, abraçada aos sentimentos patrióticos de ruptura e contestação final ao domínio português, se defrontou sempre com a malevolência de alguns círculos vinculados ao imperador, dispostos a manter o prestígio e o influxo do ele-

mento lusitano que ainda não assimilara devidamente a secessão do novo Reino. A minoria ativa e pensante, debaixo da chéfa dos Andradas, cada vez mais insubmissos aos pendores do absolutismo do príncipe, pagou caro, com o exílio e a expatriação, o anseio das liberdades individuais e da representatividade parlamentar fundada sobre o poder constituinte da Nação.

Desencadeou a Carta outorgada, nas províncias setentrionais do leste, a guerra civil. A ata republicana de deposição do Imperador, lavrada pelo Senado da Câmara de Campo Maior, hoje Guixerambim, no Ceará, o protesto de Frei Caneca sustentando a liberdade da Nação no ato de soberania em que se proclamou a Constituição a ata do pacto social, o movimento da Confederação do Equador com todas suas implicações libertárias e vanguardistas, arrastando na alma dos rebeldes os princípios liberais, republicanos e federais, com os quais, em porta memorável, haveria de transcorrer toda a dialética do poder imperial durante as duas metades do século até a proclamação da República, são testemunhos de uma época de enorme fermentação política.

Tão vigoroso fora o ideal antiabsolutista que os princípios constitucionais, ainda os adotados pela Carta outorgada, se mediam, já na esfera abstrata, já na consciência representativa, por meio das repercussões projetadas para conter o círculo de arbitrio no qual se movia a vontade imperial. O liberalismo acabou por aluir o Primeiro Reinado com a explosão política de 7 de abril de 1831. A Abdicação assumiu a conotação de uma nova fronteira; decidiu-se ali a maioridade da Nação sobre seu próprio destino. Desfizera-se assim a cortina de sombra, dúvidas e contravérsias, que fora a presença de D. Pedro I no trono, em aliança com as influências de opinião do elemento português, ainda preponderante, mas desde então cedendo lugar ao prestígio e à ascensão das lideranças nativistas. Vinculadas ao liberalismo da Independência, a estas nunca faltara a determinação de concretizar o cometimento emancipatório de 1822.

Por ocasião da Regência, o País constitucional dos liberais teve seu projeto político de monarquia federalativa definitivamente entabagado pela reação conservadora. Paulatinamente, ela se impôs ao regime, amortecendo as consequências da Abdicação e paralisando a eficácia das aspirações descentralizadoras. Com a Lei de Interpretação, instrumento reacionário e suposto corretivo conservador aos aparentes excessos constatados na aplicação do Ato Adicional, o elemento liberal padeceu uma de suas derrotas políticas mais trágicas na história do Império.

O Segundo Reinado institucionalizou, a seguir, um equilíbrio instável das duas organizações partidárias da monarquia — os liberais e os conservadores — cuja alternância no poder tinha por chave menos os preceitos e as regras da Constituição do que a vontade soberana do rei, titular do Poder Moderador. À margem desta, transcorria indiferente a vida política da Nação, volvida toda para adivinhar e sondar o querer imperial; este sim, supremo e decisivo em todos os lances de que pendia a formação ministerial e a sorte dos gabinetes.

Colocada ao lado de uma realidade que praticamente a ignorava, pelo menos quando se tratava de reger os destinos do País, a Constituição outorgada e formal de 1824 se confrontava com outra lei maior sub-república, vontade mais alta que a ofuscava por inteiro: o poder concreto e ativista do monarca. À sombra desse poder pessoal, que ignorava os cânones expressos do texto básico, medrou a originalíssima realidade de um parlamentarismo consentido, fora dos moldes constitucionais, criação do fato político, refratário a teorizações abstratas.

O período constitucional do Império é portanto aquela quadra de nossa história em que o poder mais se apartou talvez da Constituição formal, e em que essa logrou o mais baixo grau de eficácia e presença na consciência de quantos, dirigindo a vida pública, guiavam o País para a solução das questões nacionais da época. Haja vista a esse respeito que nunca ecoou na palavra dos grandes tribunais da causa abolicionista a invocação da Constituição como instrumento eficaz para solver o dissídio fundamental entre a ordem de liberdade garantida por um texto constitucional e a maldição do regime servil, que maculava todas as instituições do País e feria de morte a legitimidade do pacto social: pacto aliás inexistente, diga-se de passagem.

É de impressionar fosse assim em se atentando para o fato de que entre os abolicionistas mais ardorosos e pugnazes na extinção do cativo figuravam homens de sólido saber jurídico. Desde um Rui Barbosa a um Joaquim Nabuco. O primeiro, o maior de nossos constitucionalistas; o segundo, o tribuno cuja palavra granjeava mais prestígio nos auditórios da Nação.

A verdadeira Constituição imperial não estava no texto outorgado, mas no pacto selado entre a monarquia e a escravidão. O Brasil era uma sociedade dividida entre senhores e escravos, sendo o monarca o primeiro desses senhores e o trono, em aliança com a propriedade territorial, a base das instituições. Materialmente a história constitucional do Império seria portanto a história da sociedade brasileira, vista pelo ângulo da porfia contra a escravidão ou contra o tráfico, que alargou o espaço humano de incidência na coisificação do regime, onde o privilégio mantinha inarredável a guarda ferroz dos interesses servis.

Durante o período republicano, o constitucionalismo de ficção teve seu ponto culminante com a Carta de 1891 vazada no bacharelismo de Rui Barbosa e na confiança imitativa do modelo americano. É a ocasião em que o liberalismo brasileiro, sem a contrapartida tradicionalista da realza geradora da Carta de 24, ou seja, sem o contrapeso absolutista das prerrogativas do Poder Moderador, alcança seu ponto mais alto de teorização. A doutrina é toda inspirada na obra de sublimação idealista em que se convertera para o Brasil o texto dos constituintes de Filadélfia.

Tinha a Carta americana já no tempo um certo caráter retardatário tocante à substância ou conteúdo revolucionário de seus princípios. Aquela tipo de sociedade onde vingara em toda sua plenitude o poder da burguesia, a saber, a autoridade soberana do terceiro estado, já se achava um tanto envelheci-

do desde o despostrar do poder social do quarto estado — o estamento obreiro. Em organizações patriarcais como a nossa, porém, emersa da união da monarquia com o cativo, não só era novidade o princípio republicano, senão também a forma federativa de Estado a par da forma presidencial de governo, todas três criações de um liberalismo que cortara os laços com o trono.

As novas instituições formuladas pelo Decreto n° 1, do Governo Provisório, após o golpe de Estado de 1889, que derrubou a realza e fez nascer a república imperial, foram traçadas no papel e portanto extraídas menos da realidade que da cabeça dos juristas, e logo sancionadas pela manifestação da vontade constituinte do Congresso ao elaborar a Constituição de 1891. As elites fizeram então da sociedade um laboratório constitucional. Promulgou-se a lei maior, mas não diminuiu a distância entre as regras fundamentais e o meio político e social constitutivo do País real, aquele regido por impulsos autônomos exteriores ao espaço abstrato dos mandamentos constitucionais. As forças substancialmente efetivas de um constitucionalismo sem Constituição entravam a atuar nos condutos subterrâneos da inspiração revolucionária, movendo a sociedade para os anseios de mudança e reforma.

Numa débil iniciação, elas principiavam a tomar consciência de um foso que separava a nação-símbolo, objeto de plataformas presidenciais, daquela outra nação, mais verdadeira, mais genuína, mais palpável e real, onde as leis, quase ignoradas, tinham por contraste o poder efetivo dos coronéis, decretado na ampliação de nosso universo feudal.

Por ensejo da Primeira República, o formalismo constitucional, espelhando sempre a natureza dos sistemas constitucionais vinculados a princípios da ideologia liberal, decorreu longe das interferências sobre a estrutura da sociedade, sem fazer sequer pequenos corretivos de ordem econômica e social e sem que a esfera dos mecanismos políticos de representatividade funcionasse de forma legítima, em harmonia com os valores e as regras de exercício do poder na sociedade liberal. A vontade dos cidadãos nas atas eleitorais configurava uma contrafação da soberania representativa, formulada em nascentes rurais, demonstrativas da hegemonia, força e prestígio dos coronéis.

O constitucionalismo do Império selara o pacto das elites com a monarquia, o contubernio de dois princípios históricos: o absolutismo e o liberalismo, ambos projetados sobre a ordem política.

O advento da república estabeleceu porém um monismo formalista na teorização do sistema ou do regime: já não entrava na Constituição uma vontade privilegiada desvinculada do consenso, ainda que este fosse o consenso das elites. A organização imperial se corporificara na pessoa do monarca, sem base eletiva, atado ao princípio da hereditariedade, feito cabeça ou chave de todo o organismo constitucional mediante a atribuição de competência a um poder, aliás nada moderado, por haver sido posto na Constituição mesmo acima dos demais poderes. Desse poder chamado Moderador era titular o monarca.

O monismo formalista dos liberais expirou com a Revolução de 30. Decretado o fim da Carta congressual de 1891, houve a abertura de caminho às novidades sociais do texto de 1934, com a introdução de elementos materiais de constitucionalidade, ignorados da primeira lei fundamental da república.

O formalismo constitucional, centro de toda essa exposição informativa, e não raro explicativa dos fenômenos constitucionais narrados nesta obra, que ora entregamos ao público brasileiro, alterou muito pouco, do ponto de vista jurídico, as bases já estabelecidas pela primeira Constituição republicana.

Com efeito, a federação ficou a mesma, salvo ligeira alteração de competência em relação ao Senado, sem afetar todavia os alicerces da estrutura federativa: a forma de Estado conservou-se inalterável com o mesmo rigor de 1891; o modelo presidencial de governo manteve-se basicamente inalterável; os direitos individuais foram os mesmos, acrescidos tão-somente de dispositivos aperfeiçoadores de sua garantia e proteção, como o mandato de segurança. Sem embargo porém de todo esse sentido de continuidade, o conteúdo estático do constitucionalismo republicano, por obra do sopro reformista da chamada Revolução de 30, acolheu uma novidade maior e substantiva: os títulos sobre a ordem econômica e social, bem como sobre a família, a educação e a cultura.

O novo temário representava para a esfera abstrata das Constituições liberais um ponto de mudança considerável, porquanto assinalava já a resolução de estabelecer constitucionalmente no País um estado social de direito.

A Carta de 34 cavara alicerces profundos, guiando a ação do Governo bem como o pensamento da sociedade para um programa de leis cujo valor maior recaía sobre o bem comum. Mas o bem comum compreendido qual concreção da legítima convergência dos interesses individuais e sociais, sob a égide dos princípios de justiça, igualdade e liberdade, sem os quais o Estado é tirania, o cidadão é súdito, a sociedade é massa ou multidão.

* * *

O problema constitucional do Brasil, como se vê, passa por uma enorme contradição entre a constitucionalidade formal e a constitucionalidade material. Um problema de tamanha magnitude, por sua vez, envolve toda a questão do poder constituinte, o qual já não pode ser visto nem explicado unicamente à luz dos ensinamentos tradicionais do Direito Constitucional clássico.

A constitucionalidade formal é perfeita, assimila toda a constitucionalidade material ou com esta convive em íntima conexão e perfeita harmonia; assimila também os conflitos constitucionais arbitrados sem abalo para a ordem jurídica estabelecida. Mas isso só acontece naqueles países onde a crise constituinte ficou definitivamente alastada em razão da supremacia da sociedade sobre o Estado. De tal sorte que neles a organização política apenas atravessa crises constitucionais, sem expor nunca as instituições a fraturas

ou abalos catastróficos. Todas as dificuldades extensivas do sistema se resolvem no quadro da ordem vigente. Em outras palavras, a semelhantes estruturas, tendo já logrado um alto grau de estabilidade, somente se lhes depa-ram reformas da Constituição, não derivando jamais das tensões políticas que pesam na balança dos interesses um desequilíbrio produtor daquela hegemonia fatal do Estado sobre a sociedade, em que a relação pública de tutela desfaça os fundamentos democráticos do regime e prepara a dissolução do chamado Estado de Direito.

Enquanto não tivemos que fazer rosto em nossa história ao desafio da constitucionalidade material, traduzida em direitos sociais consagrados no âmbito formal das constituições, foi de todo possível dissimular ou conter a impetuosidade da crise constituinte, sempre presente, mas nunca tão geradora de efeitos desestabilizantes quanto nesta segunda metade do século XX, e menos desestabilizante ou menos complexa talvez por ser ainda a crise constituinte da constitucionalidade formal, aquela atada quase toda a aspectos políticos de formulação de direitos e liberdades individuais ou de consagração formal da regra de separação de poderes, tudo em nome ainda de princípios fundamentais da ideologia liberal.

Não era ainda por conseguinte a crise da constitucionalidade material que ora atravessamos, sem que o País haja contudo resolvido a primeira. Duas crises constituintes fundamentais se acumularam dessa maneira no Brasil – a formal e a material – provocando não somente a ingovernabilidade dos poderes senão também – o que é pior – a ingovernabilidade das instituições, desarticulando e desestruturando assim tanto o Estado quanto a sociedade.

A tragédia do constitucionalismo brasileiro reside em que jamais sequer nos foi possível pela natureza mesma da sociedade – o Império escravocrata e patriarcal fazia avultar a opressão dos fortes sobre os fracos invalidando assim toda veleiidade de contrato social, ponto de partida para a eliminação de desigualdades e privilégios – jamais nos foi possível ultrapassar a crise constituinte da constitucionalidade formal: crise basicamente política, em termos tradicionais. Convertiu-se portanto aquilo que deveria ter sido mera crise constitucional em crise constituinte permanente, de último bastante agravada, na idade do Estado social, pelo copioso ingresso dos direitos e adiantamentos sociais na ordem da rigidez constitucional, como se pretende, para maior eficácia e segurança da justiça, devida não só ao estamento obreiro senão por igual a todas as categorias da sociedade.

Fez-se assim subir a um grau considerável de expansão a materialidade constitucional, com a abrangência de particularismos de conteúdo, excesso de dispositivos regulamentares e necessidade de legislação complementar e de leis ordinárias suplementares, cuja elaboração acaba sendo tão importante, para fazer funcionar a Constituição, quanto as regras estabelecidas pelo constituinte, que teve aliás de seguir via muito mais dificultosa, tropeçando inevitavelmente nos obstáculos de rigidez do *quorum* qualificado.

Não passa, por conseguinte, o exame das instituições políticas de uma sociedade subdesenvolvida ou em desenvolvimento ou que apresenta interiormente distintos graus de desenvolvimento em sua composição sem uma referência essencial à conexidade do problema político com os problemas econômicos, ambos conduzidos por agentes ou fatores que nem sempre consentem estabelecer com clareza e transparência aquela linha de separação em que se veja com nitidez a autonomia dos primeiros em face dos segundos e vice-versa.

Decorre esse entrelaçamento complicador da natureza das relações humanas numa sociedade em crise quais são todas as sociedades que se depa-ram com as questões primárias de cultura política e desenvolvimento econômico. Produz-se desse modo no jurista puro, no constitucionalista afeiçoado a regras puramente normativas, em que se exaure o campo de sua visualidade do Direito, uma incompreensão total do processo em curso, uma incapacidade ou impotência em discernir soluções que façam a ordem jurídica cumprir as funções irrecusáveis a um modelo genérico de sociedade, qual este, já às vésperas do terceiro milênio, surpreendido por uma revolução tecnológica que avulta tão importante quanto a revolução ideológica precedente.

Daqui se infere, na idade da informática, a necessidade quase dramática que tem o jurista de ampliar o raio de suas indagações a outras províncias do conhecimento social, onde há de buscar o auxílio de recursos e meios cognitivos coadjuvantes a fim de interpretar, com mais segurança e utilidade, o direito aplicável à mudança e à renovação institucional. Não é unicamente a economia, nem exclusivamente a sociologia, nem tampouco a ciência política que se acham capacitados a nos administrar essa modalidade de subsídios básicos, senão também a história e, acima de tudo e de todos, a história constitucional propriamente dita, aquela volvida para a experiência política do passado, obrigando-nos a reflexões críticas, arrastando-nos sobretudo à avaliação de erronias e acertos, acerca dos quais uma estimativa de consciência nos forraria de repeti-los, conjurando por essa via desastres, surpresas e emboscadas. Soem estas sempre acontecer aos povos que ignoram sua própria história ou que dela não se valem por instrumento com que prevenir a reprodução de erros amargos e fatalidades políticas. Lição que não aprendemos devidamente, como nos cumpria.

Uma ligeira reflexão ilustra também a importância desses estudos na direção para a qual apontamos: quem pode comparar o direito constitucional do Império e da Primeira República com o direito constitucional posterior à Revolução de 30? Ninguém. Pelo menos como ele se acha vazado nos compêndios, longe do campo da realidade, onde novas regras e princípios se adotam ou onde se abre à norma um diferente leito, através do qual circula a regra jurídica atada a necessidades cada vez mais imprevisíveis e moveidias, sujeita a infinitas variações.

O direito busca fórmulas transformadoras com que alterar o *status quo* que fossiliza o País no imobilismo das correntes conservadoras, no estatuto

político das oligarquias, no privilégio das camadas dominantes. Estas sempre refreá-las ao progresso e à mudança fizeram da constituição o ornamento do poder, a vaidade institucional, o texto luxuosamente encadernado e esquecido nas estantes da oligarquia, a lei com a qual nunca os chefes presidenciais efetivamente governaram o País nem a sociedade conscientemente conviveu. Pois era a lei dos formalismos alçados ao céu de vastas esperanças políticas que a ingenuidade concebera e o bacharelismo professara, a lei acadêmica das elites.

* * *

A nossa "História Constitucional do Brasil" compreende quatro partes. A primeira se ocupa da Constituinte de 1823 e da Constituição Política do Império, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, bem como do Ato Adicional, que reformou a Carta, e da chamada Constituição de Pouso Alegre, que esteve a pique de ser adotada numa das mais dramáticas crises da Regência e indubitavelmente de toda a história imperial, deixando de vir a ser o projeto da outorga unicamente em razão do malogro do golpe de Estado parlamentar, ensaiado com a renúncia de Feijó e dos que o acompanharam neste ato. Há um capítulo também consagrado à Constituinte de Alegrete, a assembleia revolucionária da República Rio-Grandense, proclamada durante a Guerra dos Farrapos. São episódios desde muito dignos de constar da historiografia do constitucionalismo pátrio e no entanto ficaram deslembrados em textos como o de Aurelino Leal e só tiveram acolhida em história constitucional de âmbito estritamente regional, como a de Victor Russomano sobre a história do constitucionalismo do Rio Grande do Sul, obra aliás valiosíssima, da qual extrairmos para reprodução importantes documentos referentes àquela Constituinte.

A segunda parte deste livro entende com o período republicano, de tal sorte que todas as constituintes e constituições, desde a Primeira República de 1891 até a nova República constitucional de 5 de outubro do corrente ano, passando pelo constitucionalismo de 1933-1934, pela Carta do Estado Novo, pela restauração democrática da Lei Magna de 1946 e pelo período em que a legitimidade do poder desceu neste País aos seus mais baixos níveis com a Carta de 67 e a Emenda n.º 1 de 69, são aqui examinados em toda a extensão e profundidade de seus efeitos históricos e institucionais. Essa completa abrangência do constitucionalismo pátrio e republicano se faz objeto de crítica e reflexões, sempre de baixo da inspiração do princípio de liberdade que anima nossa vocação política e nosso compromisso com o povo e com os verdadeiros fundamentos nacionais da sociedade brasileira.

A terceira parte da presente obra principia a divulgação de documentos constitucionais que se completam na parte seguinte e final, ou seja, a quarta parte deste livro. Com efeito, fizemos o levantamento mais completo possível dos atos de natureza materialmente constitucional, que direta ou indiretamente com-

põem a história das constituições brasileiras. Proporcionamos assim ao leitor com esta publicação um vasto repertório que documenta os momentos mais significativos de nosso passado institucional tanto no Império quanto na República. Fizemos porém a exclusão deliberada dos textos de constituições, projetos, atos institucionais e leis complementares, os quais, sendo tão extensos e abundantes, alargariam o espaço desta obra a uma dimensão incompatível com um único volume. Impetrariam uma série de tomos inteiramente além das metas e dos propósitos mais modestos dos autores. Demais, a consulta a tais textos é deveras fácil. Não tropeça o consulente em obstáculos editoriais de acesso, pois já foram fartamente estampados e divulgados, achando-se ao alcance de sua mão em quase todas as livrarias especializadas, o mesmo não acontecendo porém com os documentos fundamentais que explicam a própria origem de tais constituições e se encontram pela raridade sequestrados ao leitor comum, sendo com frequência inacessíveis não raro ao próprio pesquisador.

Basta a consideração desse aspecto para mostrar que não é vazia nem destituída de sentido a indicativa em que nos empenhamos para fazê-los entrar por meio desta obra, nas bibliotecas públicas e particulares de centenas de instituições e pessoas, servindo de material valioso e às vezes indispensável a cursos com alguma relação ou conexão com os estudos fundamentais necessários ao entendimento de nossa formação política enquanto povo. Estado, nação e sociedade.

Uma extraordinária utilidade releva de imediato neste trabalho: o leitor comum, ao mesmo tempo que se familiariza com os sucessos da história constitucional, tem paralelamente ao seu alcance o exame do teor de documentos básicos, sobretudo aqueles mais raros ou de acesso privilegiado ou quase impossível. Foram eles compilados numa exaustiva busca, cujos frutos oferecemos agora ao público brasileiro de todas as classes. Avulta porém por alvo primeiro deste livro o propósito cívico em que nos empenhamos de ministrar ao estudante, ao professor, ao letrado de todas as profissões e ao cidadão em geral uma história atualizada do constitucionalismo brasileiro. Apraz-nos nesta oportunidade render também o merecido preito de homenagem e admiração a predecessores ilustres do quilate de Aurelino Leal, Agenor de Roure, Felsbello Freyre, José Honório e Afonso Arinos de Melo Franco, aos quais muito deve a historiografia política das instituições brasileiras na esfera do constitucionalismo. Seguimos a trilha destes mestres nunca assaz louvados. A "História Constitucional do Brasil" é, enfim, obra de atualização e de inabalável crença no princípio da liberdade, em que o passado se conjuga com o presente para nos certificar de que o povo brasileiro tem energia bastante e tradição suficiente de luta revolucionária para vencer a crise e consolidar instituições democráticas.

PAULO BONAVIDES
PAES DE ANDRADE

CAPÍTULO III

A CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO

- 1 - A Constituição de 1824: a instabilidade monárquica
- 2 - Os fundamentos ideológicos do constitucionalismo liberal e a sociedade brasileira
- 3 - A crise constituinte do Primeiro Reinado
- 4 - A Constituição do Império, uma Constituição híbrida: liberalismo e absolutismo
- 5 - O Poder Moderador: "a constitucionalização do absolutismo"
- 6 - A evolução liberal da Carta do Império, um código constitucional de compromisso da sociedade com o Estado
- 7 - Rigidez e ductilidade da Constituição imperial
- 8 - Uma Carta com a sensibilidade precursora para o social
- 9 - A crise de legitimidade no Império e na Constituinte congressual de 1987

1 - A Constituição de 1824: a instabilidade monárquica

Na primeira metade do histórico ano de 1822, o Brasil já tinha um governo - no Rio de Janeiro - com um ministério próprio, ao mesmo passo que caminhava no sentido de estabelecer relações internacionais independentes de Portugal. Em junho daquele ano um fato decisivo viria acrescentar-se a esse quadro claramente separatista: a convocação da Assembleia Geral Constituinte.

Ou seja, a convocação significou o ponto culminante de um longo processo, em que as articulações políticas desempenharam um papel imprescindível. A luta pela Independência foi cotidiana; um movimento permanente e paciente pela conquista progressiva de espaço político. A convocação da Constituinte desfechou o golpe de misericórdia no domínio português. Lisboa sentiu naquele momento que sua colônia lhe tinha fugido ao controle.

A Assembleia Constituinte representou, portanto, um elemento decisivo no processo de Independência. Ela está intimamente ligada à constituição do Brasil como Nação Independente. Por isso, a partir dela, essas assembleias passariam a chamar-se Assembleias Nacionais Constituintes.

Mas, ao contrário de muitos outros países das Américas, o Brasil não caminhou no sentido republicano. Um movimento que poderia ter sido fortemente influenciado pelo sopro das novas ideias liberalizantes acabou preso às circunstâncias europeias, que eram então de retorno ao absolutismo monárquico e de enfraquecimento dos parlamentos. Essas circunstâncias históricas se tornaram muito poderosas para serem ignoradas. Só uma figura forte como a do monarca poderia garantir o processo de separação de Portugal com o mínimo de traumas e de violência.

Sendo assim a Constituinte, em que pese o universo de escolha então extremamente restrito em que foram eleitos os deputados, viu o liberalismo que a impregnava colidir com o autoritarismo do Monarca. Esse desencontro veio a ser fatal, tanto para o destino da própria Assembleia Constituinte dissolvida pelo Imperador - como para o próprio destino político do País ao longo de quase sete décadas de sua história.

“Espero que a Constituição que façais mereça minha real aprovação”. Essas palavras, pronunciadas por Dom Pedro quando da abertura dos trabalhos constituintes, dão bem a medida da situação ambígua que marcou não apenas aqueles anos como todo o período do 1º e 2º Império, contradição que se mostrará de maneira evidente na figura de *Poder Moderador*, que examina-remos adiante.

Se, por um lado, os deputados constituintes tinham sido eleitos livremente para redigir a primeira Carta Magna brasileira, por outro, todos os poderes monárquicos haviam sido preservados. O Imperador tinha o poder de pôr e dispor: os constituintes podiam escrever livremente a Constituição, desde que ela fosse "digna da real aprovação". Em um tal estado de coisas, um dos lados tem de ser subjugado, já que uma composição parecia hipótese remota.

Foi esse o espírito que ditou a dissolução da Assembleia, acusada por Dom Pedro de ter "pejurado ao tão solene juramento que prestou à Nação de defender a integridade do Império, sua independência e minha dinastia". Uma nova assembleia foi convocada e o recém-criado Conselho de Estado incumbido de elaborar um projeto de Constituição. O Conselho de Estado entregou sua proposta ao Imperador em 23 de dezembro de 1823 e a Constituição foi promulgada a 25 de março do ano seguinte.

Como escreveu Raymundo Faoro, "a Assembleia Constituinte não conseguiu estruturar a ordem política de modo a conciliar, organicamente, o imperador ao País". O resultado disso veio ser a Constituição de 1824, a outorgada, em que o Imperador decidiu, à sua maneira e a seu favor, o impasse.

Além da instituição do sistema bicameral, com Câmara e Senado, criou-se o "Poder Moderador", a ser exercido pelo próprio Imperador. O Senado era composto unicamente de membros vitalícios, ao contrário da Câmara dos Deputados, cujos integrantes tinham mandatos eletivos temporários. Eis as atribuições do Poder Moderador:

- nomear um terço dos senadores;
 - convocar Assembleia Geral, em caráter extraordinário, nos intervalos das sessões;
 - sancionar os decretos e resoluções da Assembleia Geral;
 - aprovar e suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais;
 - prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocar imediatamente outra que a substitua;
 - nomear e demitir livremente os ministros de Estado;
 - suspender os Magistrados na forma prevista pela lei (artigo 154);
 - perdoar e reduzir as penas impostas aos réus condenados por sentença irrecoerível;
 - conceder anistia em caso urgente e que assim aconselham a humanidade e o bem do Estado.
- o segredo do Poder Moderador reside na sua apresentação, no artigo 98 da Constituição: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação e seu representante, para que, incessantemente, vele sobre a manu-

tenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais poderes políticos". Quem nos revela o segredo é o eminente jurista Afonso Arinos de Melo Franco, não por acaso o presidente da Comissão de Sistematização da recente Assembleia Nacional Constituinte. Lembra ele que o artífice do Poder Moderador, Benjamin Constant, assim descreveu sua proposta: "O Poder Moderador é a chave de cúpula de toda a organização política". Chave ou fecho de cúpula, como se sabe, é a pedra que equilibra todas as forças das outras pedras em uma abóbada, impedindo que ela desmorone". O Conselho de Estado escreveu simplesmente: "O Poder Moderador é a chave de toda a organização política".

Afonso Arinos esclarece: "Não se disse "a chave de cúpula". Facilitou-se, com isto, a interpretação de que o Poder Moderador não era o ponto de equilíbrio entre todas as forças que se encontravam naquele nível, mas uma que abria qualquer porta. Isso fez com que o Imperador, aliás, perfeitamente dentro das suas atribuições, usasse o Poder Moderador como chave. Ele abriu a porta do Partido Liberal, abriu a porta do Partido Conservador, dissolvia quando quisesse a Assembleia Geral, demitia ministros. Começou a exercer o Poder Moderador quando já existiam os partidos políticos, mas o exercício de tal poder sempre enfraqueceu a organização partidária imperial. Com o tempo, os ataques dos partidos ao Poder Moderador foram se transformando em oposições a Pedro II".⁽¹⁾

Essas considerações iluminam de maneira precisa a raiz da instabilidade política que se seguiu à promulgação da Constituição, em que pese uma certa tendência a vermos o período imperial como dos mais tranquilos de nossa história, quando, na verdade, ele não foi tão tranquilo. A primeira grande reforma da Carta se daria pouco mais de dez anos depois, com o Ato Adicional de 1834. À abdicação do Imperador, sucederam-se as várias regências e incontáveis revoltas. O Segundo Reinado conheceu um período de estabilidade às custas de campanhas militares continuadas. As campanhas abolicionistas e republicanas se voltam não apenas contra o Poder Moderador, mas contra a própria pessoa do Imperador.

Vemos, então, que a Constituição de 1824 não conseguiu fazer com que um consenso duradouro em torno de certos princípios - que seriam expressos pelo próprio texto constitucional - fosse alcançado. Tentou-se impor ao País um modelo que não refletia a realidade das instituições e estruturas políticas brasileiras, nem tampouco garantia que as que foram implantadas trouxessem estabilidade. Esbravejava-se contra o Poder Moderador e se invocava ele ao mesmo tempo para realizar as reformas. Era preciso pôr freios a esse poder absoluto, deixado nas mãos de um só homem. Tornava-se necessário ultrapassar essa situação ambígua, quando não contraditória. A República se propunha a realizar essa aspiração.

2 - Os fundamentos ideológicos de constitucionalismo liberal e a sociedade brasileira

O constitucionalismo do Império introduziu no País uma forma política de organização do poder que se inspirava em grande parte nos princípios fundamentais da ideologia liberal.

Toda análise ao texto da Constituição de 1824 e sua aplicação à realidade brasileira, durante os dois reinados e a fase intermediária de regência, requer necessariamente uma exposição de valores básicos do liberalismo e de seu significado histórico para a sociedade e o Estado.

Define-se o liberalismo no plano teórico como uma filosofia de liberdade. Nessa esfera abstrata tem ele uma abrangência sem limites, porquanto, partindo de doutrinas contrarrealistas, busca pelas vias da razão demonstrar que o homem, titular de direitos naturais, é por essência um ente livre. De tal sorte que a sociedade e o Estado, para legitimarem suas instituições, precisam de aclear a liberdade, inferida daquele *princípio*, que é o denominado *status naturalis* ou estado de natureza.

Dessa nascente filosofia, o liberalismo partiu para uma vinculação íntima com o pensamento político e social, convertendo-se numa ideologia do poder, caracterizado, de início, pelo seu conteúdo revolucionário e vanguardar. Tomando dimensão histórica, entrava no reino da realidade para impugnar uma ordem de valores. Pretendia ao mesmo passo remover do plano institucional os abusos do passado, os vícios de poder, os erros da tradição, o prestígio injusto dos privilégios, enfim, suprimir séculos de autoridade pessoal absoluta, de que era expressão concreta e histórica as chamadas monarquias do direito divino.

O Estado liberal, produto acabado do liberalismo e sua ideologia, teve assim uma infância coroada das esperanças de que vinha mesmo para libertar. Os dogmas eram claros e precisos: na ordem econômica, a livre empresa, a livre iniciativa; o *laissez faire*, *laissez passer*, a livre troca, a livre competição; na ordem política, o homem-razão, o homem-governante, o homem-cidadão, o homem-sujeito, em substituição do submenem ou subser, que fora genericamente aquele súdito e servo das épocas da monarquia e do feudalismo.

Mas o idealismo e a pureza desses postulados não se concretizou na realidade institucional senão durante breve período, e de modo consideravelmente incompleto. Atados sobretudo a uma única classe social, tais dogmas exprimiriam os valores existenciais da *bourgeoisie* triunfante, sua hegemonia sobre a sociedade e o Estado, que ela - a burguesia - mantinha separados e ao mesmo tempo sujeitos aos interesses de sua dominação política e econômica.

Os meios instrumentais com que cimentar teoricamente os novos valores e concretizar de forma pragmática os novos interesses eram a Constituição, a ata do pacto social, e a lei, expressão da vontade geral.

Da filosofia liberal, no plano da idealidade, emergiu desse modo a teoria do poder constituinte, como *suprema potestas rationis et nationis* (Egon Zweig), e a teoria da lei, como ato da vontade geral.

O abade Sieyès, autor daquela teoria, e Rousseau, propugnador da *volonté générale*, imperavam sobre a consciência política do século XVIII. Ambos de mãos dadas com Montesquieu, fundavam, sem saber, a ideologia do liberalismo, fazendo o século seguinte tributário de suas máximas de institucionalização do poder.

O Brasil oitocentista, ao princípio do século, transitava ainda do sistema colonial para a emancipação, por obra de uma elite que fez do Príncipe Regente o órgão fundador do Império, o titular da outorga da Constituição de 1824, objeto de reflexões subsequentes.

As condições históricas da implantação de uma monarquia institucional no País, se de uma parte despontavam favoráveis, em virtude do influxo de idéias e princípios hauridos nas revoluções européias de que éramos tão-somente um reflexo, doutra parte se revelaram extremamente hostis, em razão das dificuldades quase intranponíveis oriundas da herança colonial acrescida por igual do despreparo e do atraso político, econômico e social da jovem nacionalidade.

3 - A crise constituinte do Primeiro Reinado

A Revolução do Primeiro Reinado, se assim pudermos compendiar toda a série de acontecimentos e episódios desenvolvidos na primeira década da independência, teve alcance muito mais profundo do que pode parecer à primeira vista: preparou a consciência da sociedade para aceitar, defender e aplaudir o verdadeiro pressuposto da unidade nacional, ou seja, o pacto de consenso que criou o Estado, a Nação e o povo.

Durante o Primeiro Reinado, a vontade constituinte se achava menos no texto quase inaplicado da Constituição - o período todo fora de turbulência e instabilidade - do que naquelas forças vocacionalmente empenhadas em fazer o País assumir um compromisso irrevogável com os princípios da legitimidade representativa; em outras palavras, com os anseios liberais da época. Essa corrente vitoriosa fez possível a Abdicação e o Ato Adicional, bases da continuidade monárquica, porquanto, sem tais acontecimentos, a alternativa ao absolutismo seria a solução republicana precoce, de prováveis efeitos desagregadores; jamais a fórmula descentralizadora, de inspiração federativa, consumada com aquele ato.

A história constitucional do Brasil no século passado principiou aparentemente com o Projeto tocoso de Antônio Carlos, oferecido aos revolucionários

pernambucanos em 1817, em cuja insurreição de cunho republicano, o patriota tomara parte. Em rigor se tratava tão-somente de uma Lei Orgânica de 28 artigos, quando muito de um esboço de constituição, meras bases, ou simples alvitre político, feito às Câmaras Municipais de Pernambuco, talvez com o propósito de reforçar a seriedade do movimento.

Temos depois, do mesmo Antônio Carlos, o Projeto de Constituição, de 30 de agosto de 1823, que a Comissão da Assembleia Constituinte submeteu ao plenário soberano, cerca de três meses antes do golpe da dissolução.

Ao Projeto de Antônio Carlos segue-se o Projeto de 11 de dezembro de 1823, "Organizado no Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por Sua Magestade Imperial o Sr. D. Pedro I, Imperador Constitucional Perpétuo do Brasil".

O passo seguinte para a normalização institucional do País se deu com a outorga da Constituição do Império em 25 de março de 1824.

A Constituição se manteve durante 65 anos, foi a mais longa de nossa história constitucional e singularmente aquela que recebeu uma única emenda, a Lei Constitucional de 12 de agosto de 1834, o chamado Ato Adicional.

Duas leis materialmente constitucionais, de suma importância, ocorreram ainda durante a Regência: a Carta de Lei de 12 de outubro de 1832, contendo o ato de autorização para reformar a Constituição do Império, e a Lei n° 105, de 12 de maio de 1840, a célebre Lei de Interpretação que fixou o entendimento de alguns artigos de reforma constitucional. Representou essa lei, porém, do ponto de vista político, um considerável retrocesso em proveito das correntes conservadoras, adversas às teses liberais e federativas, inspiradoras do Ato Adicional.

Houve, ainda, na primeira metade do século passado, dois documentos constitucionais paralelos, de veras significativos: as bases para a formação do Pacto Social, que outra cousa não era senão uma declaração programática de direitos fundamentais em 32 artigos redigidos por Frei Caneca, em meio aos sucessos da Confederação do Equador e a Constituição de Pouso Alto, um projeto de liberais que suprimia o Conselho de Estado e o Poder Moderador.

4 - A Constituição do Império, uma constituição híbrida: liberalismo e absolutismo

A Constituição do Império, objeto agora de consideração, não foi na história do País a Constituição-modelo do nosso liberalismo. Com efeito, em matéria de texto só houve liberalismo na plenitude com o advento da República. Teve a Constituição, contudo, um alcance incomparável, pela força de equilíbrio e compromisso que significou entre o elemento liberal, disposto a acelerar a caminhada para o futuro, e o elemento conservador, propenso a

referendar o *status quo* e, se possível, tolher indefinidamente a mudança e o reformismo nas instituições. O primeiro era descendente da Revolução Francesa, o segundo, da Santa Aliança e do absolutismo.

A Constituição retratava efetivamente um compromisso, tanto pelas origens como pelo conteúdo.

Pelas origens, porquanto o ato de outorga nascia na fase pós-constituinte, quando a ferida do golpe de Estado ainda sangrava em Pernambuco, uma das províncias mais influentes do Império e onde já se preparava a segunda comoção republicana - a da Confederação do Equador. A Constituinte não passará, portanto, sem consequência. Até certo ponto, a alma deste poder supremo - o poder constituinte - parecia refugiar-se na vontade e nos anseios das Câmaras Municipais, onde os povos do Império, conforme a linguagem mesma do Imperador, lhe requeriam jurasse um novo Projeto de Constituição. Dessas casas representativas do poder local, onde as aspirações constitucionais e o sentimento de liberdade ainda podiam respirar, resultaria, pela invocação imperial, a suposta legitimidade do ato de outorga.

Pelo conteúdo também, porque a Constituição mostrava com exemplar nitidez duas faces incontrastáveis: a do liberalismo, que fora completa no Projeto de Antônio Carlos, mas que mal sobrevivia com o texto outorgado, não fora a declaração de direitos e as funções atribuídas ao Legislativo, e a do absolutismo, claramente estampada na competência deferida ao Imperador, titular constitucional de poderes concentrados em solene violação dos princípios mais festejados pelos adeptos do liberalismo.

Vejamos, a seguir, alguns pontos-chave de compreensão das estruturas políticas do Império, desde o Poder Moderador, que somava, direta ou indiretamente, competências executivas e legislativas, até a natureza do sufrágio, da representação e do poder de reforma constitucional. Urge combinar em todos esses pontos as prescrições do texto com os eventos históricos, pois, fora da ambiência fática, fica vedado o acesso à parte mais sólida da Constituição imperial, de todas as Constituições brasileiras a que esteve menos apartada da realidade e ao mesmo passo a que nos proporcionou mais tranqüilidade institucional.

5 - O Poder Moderador, "a constitucionalização do absolutismo"

Foi o Poder Moderador a criação polémica, por excelência, do direito constitucional do Império e assim permaneceu durante toda a vigência da Monarquia. Tem-se lhe discutido, tanto a latitude, quanto a natureza e funções. Uma só questão política - a do federalismo - excedeu talvez o calor da

discussão sobre o instituto, celebrado com êncimios pelos adeptos da escola conservadora, mas visto sempre com suspeita entre os liberais e opositores do trono.⁽⁷⁾

Com efeito, havia fundadas razões para o temor e a desconfiança de federalistas liberais e republicanos, com respeito àquela inovação que a praxe constitucional de outros países desconhecia. Pelo menos a da Eúropa, cujas instituições nos haviam servido de modelo. Demais, fora ela colhida nos livros, extraída das reflexões de um publicista-filósofo e prosador. Fizera com o Império sua estreia, fadada, porém, a produzir resultados imprevisíveis.

Quem lê a Constituição do Império há de averiguar que havia justificandos fundamentos para convalidar o receio dos que opugnavam a introdução do novo poder. Seu ingresso no texto da Constituição, qual ocorreria, importava já uma ofensa ao princípio concebido para fazer a liberdade e a harmonia dos poderes. O Poder Moderador fora aqui introduzido de forma diferente, tamanha a soma, a profundidade e a extensão das competências assinaladas ao seu titular, que não o era de um só poder, senão de dois, visto que em sua pessoa vinha acumular-se também a titularidade executiva.

Em suma, o Poder Moderador, qual constava da Constituição, se opunha tanto à doutrina de Montesquieu, da separação de poderes, como à de Constant, que era a doutrina do poder neutro ou poder judiciário dos demais poderes.

O Poder Moderador da Carta do Império é literalmente a constitucionalização do absolutismo, se isto fora possível. Nesse ponto Tobias Barreto tinha toda a razão em esconjurá-lo. Com efeito, o art. 101 estabelecia a competência do Imperador, como titular desse poder, cabendo-lhe um feixe constitucional de nove atribuições, assim determinadas: nomear senadores, convocar assembleia geral extraordinária nos intervalos das sessões legislativas, sancionar os decretos e resoluções da assembleia geral, aprovar e suspender interinamente as resoluções dos conselhos provinciais, prorrogar ou adiar a assembleia geral e dissolver a Câmara dos Deputados, bem como fazer a livre nomeação e demissão dos ministros de Estado, suspender magistrados em determinados casos, perdoar ou mitigar penas e conceder anistia em caso de urgência.

Atribuições de importância tão fundamental para o direito e a liberdade, para a vida e o funcionamento das instituições eram conferidas a uma Imperador cuja pessoa a Constituição fazia inviolável e sagrada declarando ao mesmo tempo que não estava ele sujeito à responsabilidade alguma (art. 99). Outorga tão avultada de poder se completava com a definição do Poder Moderador, contido no art. 98, onde ele aparece como "a chave de toda organização política". Acrescentava o mesmo artigo que tal poder era "delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente, vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos". Prosseguia a ditadura constitucional do Imperador dentro da Lei Maior com o artigo 102, que o

nomeava chefe do Poder Executivo. Nessa qualidade exercitaria ele o Poder Executivo pelos seus ministros de Estado, os quais, como já ficou dito, não passavam de pessoas de sua livre escolha e destituição. Sendo D. Pedro I um Bragança, a tradição autoritaria da Casa não poderia deixar de ter ingresso ao texto da Carta constitucional outorgada por um membro da família. Nada de estranhar, pois, quanto ao enxerto absolutista de 1824, tão diferente nesse tocante, do liberalismo do Projeto de Antônio Carlos, desconhecido da singular inovação e respeitante à separação de poderes, estruturalmente fiel a Montesquieu e ao pensamento da filosofia liberal trazida pelas revoluções do século.

6 - A evolução liberal da Carta do Império, um código constitucional de compromisso da sociedade com o Estado

Mas as Constituições não existem unicamente no papel. Uma vez saídas da forja do constituinte - seja este uma assembleia, um príncipe, ou um ditador -, correm o seu destino, segundo as condições do meio humano e social a que se aplicam. A sociedade, portadora também de um poder constituinte originário, exercitado invisivelmente fora dos quadros externos da legalidade, é que dirá, em última análise, com a grande força legitimadora dos seus interesses, se a Constituição jurídica terá ou não eficácia. Também os titulares do poder, os aplicadores do texto, os senhores da decisão governativa são um elemento-força da maior importância para a feliz concretização de um ensaio constitucional.

Assim aconteceu no Brasil com a figura do segundo Imperador e seu longo reinado. O que vimos, então, foi apartar-se ele das prerrogativas do poder absoluto - salvo quando o utilizou em raríssima ocasião para dar espaço consentido ao inteiro exercício das liberdades públicas. De sorte que ao longo do Segundo Reinado se corroborava a presença de um poder realmente eficaz em desempenhar considerável parcela de suas funções: o poder da representação nacional.

Graças a um Pedro II tão distinto do Pedro I das Comissões Militares do Primeiro Reinado, se tornou possível aqui um constitucionalismo costumeiro, que medrou à sombra do cetro e cujo fruto mais valioso veio a ser a sábia experiência parlamentar da monarquia.

De todas as Constituições brasileiras, a do Império, instituindo o sufrágio restrito, foi a que mais ostensivamente patenteou, entre nós, a dimensão classista do Estado liberal.

A Constituição do Império repartia o eleitorado em duas categorias: os

eleitores com direito a votar nas assembleias primárias de paróquia, que nós chamaríamos eleitores de primeiro grau, e os eleitores aptos a votar na eleição dos deputados, senadores e membros dos conselhos provinciais, a saber, os eleitores de segundo grau, que em verdade eram os mesmos eleitores paroquiais, com exceção daqueles que tivessem renda líquida anual inferior a 2000\$0 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Aliás, o obstáculo à participação também se estendia nas assembleias paroquiais àqueles que não tivessem renda líquida anual de 100\$0 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego.

O teor discriminatório de natureza econômica sobre as bases do sufrágio prosseguia com a exigência constitucional de 400\$0 de renda líquida para o cidadão poder eleger-se deputado. Essa exigência se elevava a 800\$0, dobrando, portanto, para os que postulassem a eleição de senador.

A natureza restritiva da elegibilidade para o Senado do Império, além desse impedimento pecuniário, assentava também sobre um requisito típico do liberalismo burguês do século XIX, relativo ao saber, à capacidade e às virtudes do candidato, conforme rezava sobre a matéria o texto constitucional de 1824, em seu artigo 45. Inspirava-o o compromisso da filosofia burguesa com os interesses remanescentes das classes feudais. Selava-se, portanto, na esfera das relações do pacto dos liberais vinculados ao contrato social com os conservadores do trono, afeiçoados à tradição colonial. Pela forma com os virmos o poder se institucionalizar na Constituição outorgada, não resta a menor dúvida que o Império era criação refletida de uma sociedade agrária e patriarcal.

A face liberal-burguesa das instituições transparece por igual com rara nitidez quando se examina o projeto menos conservador e menos aderente ao *status quo* autoritário da tradição dos Braganças, ou seja, o Projeto Antônio Carlos. Impunha ele também o sufrágio restrito e o fazia em disposições constitucionais vazadas de casuismos e de expressões de linguagem de todo impróprias a uma Constituição. Com rude materialidade dispunha sobre a capacidade econômica dos candidatos a deputado, capacidade orçada no valor de quinhentos alqueires de farinha de mandioca, conforme rezava literalmente o singular texto.

Não era somente na forma de regular a função representativa, fazendo-a em larga parte um privilégio da burguesia em razão da maneira como organizava o sufrágio – votar e ser votado – que a Constituição do Império sem disfarce se revelava uma Carta de sustentação dos interesses do chamado terceiro estado, aquele que na Europa fizera a Revolução Francesa e aqui, em sua versão patriarcal, patrocinava a monarquia constitucional. Também a propriedade, “garantida em toda a sua plenitude” preenchia basicamente essa finalidade. Com efeito, a propriedade, ao mesmo passo que recebia proteção constitucional, era proclamada, ao lado da liberdade e da segurança individual, a base da inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos (art. 179). Convertera-se, portanto, no instituto mais apto a corroborar que a lei

maior da monarquia se fizera uma coluna do liberalismo individualista, um sólido esteio dos grandes interesses do patriado rural.

7 - Rigidez e ductibilidade da Constituição imperial

Um dos pontos mais polémicos e cruciais do direito constitucional desde que este se positivou como codificação das liberdades e limitação às prerrogativas dos governantes tem sido, sem dúvida, o da maior ou menor rigidez das Constituições.

A expectativa normal é que as regras constitucionais se façam para ter o máximo de juridicidade, eficácia e permanência, de tal maneira que a emenda e a mudança só venham a ocorrer em situações raras e excepcionais, cumprindo assim a Constituição a finalidade superior de fundamentar e proteger, pelo mais largo espaço de tempo possível, a ordem estabelecida. Urge assim resguardá-la contra as surpresas de um reformismo ou de uma mudança sem critério, ao sabor tão-somente do arbítrio e do casuismo.

Desse ponto de vista, que foi aquele que inspirou o constitucionalismo em seus primórdios, a rigidez, instrumento de conservação derivado de imperativos racionais e valores triunfantes, representava a regra, ao passo que a flexibilidade configurava a exceção.

A constância e imobilidade do lado da razão, a mudança do lado do elemento histórico, e como a razão fora o pedestal de todas as Constituições do liberalismo, não havia por que estranhar o predomínio das aspirações de rigidez, levadas a cabo com os obstáculos postos normalmente pelo constituinte à reforma dos textos constitucionais. (3)

Não se tinha formado ainda a consciência de que a Constituição pertenciam também à sociologia e à ciência política, de que elementos fáticos e dinâmicos da sociedade, à qual ela se aplica, lhe decidem a eficácia ou que uma lei maior não é obra unicamente do engenho, das abstrações e da metafísica política de teóricos românticos, aferrados a princípios solenes, senão que se insere dialeticamente na esfera do fático, do real e do histórico.

Como a tendência maior da teoria constitucional em princípios do século-lo passado era, pois, a de sancionar o princípio da rigidez, só temos que louvar a posição originalíssima do constituinte pátrio pelas soluções propostas ao problema, já de todo intuído e certamente meditado.

Efetivamente, o Projeto Antônio Carlos, no último Título, ocupando-se da reforma constitucional, estabelecia, com rigor teórico inexcusável para a época, a distinção, dentro da própria Constituição, entre o que é substantivamente matéria constitucional e aquilo que apenas tem forma constitucional. Em verdade, só era constitucional o que entendesse com os limites e atribui-

ções respectivas dos poderes políticos e com os direitos políticos e individuais dos cidadãos. De tal sorte que tudo mais que entrasse na Constituição seria apenas formalmente constitucional.

Essa disposição, assim estabelecida pesava no processo de revisão do texto, produzindo dois graus de rigidez. Um maior, quando se tratasse de disposições materialmente constitucionais, que demandavam o exame da matéria por três legislaturas consecutivas, seguida da convocação de uma assembleia única de revisão, equivalente a uma constituinte exclusiva, a ser dissolvida tão logo concluisse seus trabalhos. Outro menor, referente a preceitos que não fossem matéria constitucional propriamente dita. Nessa hipótese, a legislatura ordinária, por dois terços de cada uma das Casas, fazia alteração cabível.

Manteve a Constituição de 25 de março de 1824 a admirável distinção que ainda hoje nos deveria servir de modelo e inspiração, quando a reflexão busca remédios com que tolher a enxurrada de casuismos invasores, por onde tem resultado a obesidade e o desprestígio dos textos constitucionais.

A Carta imperial, se fez rígido o que era materialmente constitucional – não tão rígido quanto o Projeto – tornou o restante das regras e preceitos da Constituição demasiado flexíveis, de tal sorte que poderiam ser alterados pelas legislaturas ordinárias, sem as formalidades requeridas para a matéria basicamente constitucional, como a competência dos poderes e os direitos dos cidadãos.

8 - Uma Carta com a sensibilidade precursora para o social

O constitucionalismo do Império, tanto o da Constituinte, estampado no Projeto de Antônio Carlos, como o da Carta de 1824, teve uma sensibilidade precursora para o social, sem embargo de todo o teor individualista que caracterizava os dois documentos. Tão acentuada, aliás, que deixaria bastante envergonhados os constituintes republicanos de 1891, se conduzidos a um confronto.

Senão vejamos. No Projeto Antonio Carlos havia já o germe de uma declaração social de direitos, isto há mais de 150 anos. Com efeito, ele “prometia escolas primárias em cada termo, ginásio em cada comarca e universidade nos mais apropriados locais” (art. 150), bem como a “catequese e civilização dos índios”, a par da “emancipação lenta dos negros”, pondo assim o dedo na ferida da escravidão, fadada a ser o pesadelo da monarquia. Até o problema do desemprego veio a ser considerado num dos artigos do Projeto, que instituía “casas de trabalho para os que não acham empregos” (art. 255).

A seguir, a Constituição outorgada, ao contrário do silêncio e omissão dos republicanos de 1891, enunciava o princípio, segundo o qual, “a Constituição também garante os socorros públicos”, ao mesmo passo que declarava a instrução primária gratuita a todos os cidadãos: regras, portanto, de constitucionalismo social, tão peculiares às conquistas de nosso século.

A Constituição do Império foi, em suma, uma Constituição de três dimensões: a primeira, voltada para o passado, trazendo as graves seqüelas do absolutismo; a segunda, dirigida para o presente, efetivando, em parte e com êxito, no decurso de sua aplicação, o programa do Estado liberal; e uma terceira, à primeira vista desconhecida e encoberta, pressentindo já o futuro, conforme acabamos de apontar.

Como se vê, nossos antepassados abriram também uma janela para o social, para os direitos humanos do século XX, fora, portanto, das vistas acanhadas e egoístas do liberalismo imperante, do qual, eles, por força do tempo e da necessidade, se fizeram órgãos ou instrumentos.

9 - A crise da legitimidade no Império e na Constituinte congressual de 1887

A outorga de 1824 nos custou, porém, muito caro. Pagamos um preço elevadíssimo pelo cerco e dissolução da Constituinte. Diante da reação liberal e patriótica, o absolutismo ensanguentou as Províncias do Nordeste para esmagar a Confederação do Equador e foi à sombra da Carta de D. Pedro I que nós perdemos a Cisplatina e a unidade nacional esteve a pique de esfacelar-se. Era a crise de uma independência pela qual continuamos porhando. Era também a crise de nossa formação como povo e como sociedade politicamente organizada. Hoje, mais de 160 anos depois, quis a singularidade do destino colocarmos diante de outra crise semelhante, com pontos de analogia que efetivamente nos impressionam.

Corremos, mais uma vez, o risco de um desastre constituinte, se continuarmos frustrando as esperanças do povo. Se a Constituição vindoura não for uma carta de alforria, isso decerto acontecerá. Nossas apreensões se justificam se a Assembleia, ora congregada, não tiver a estatura da crise. Da mesma forma como se convocou, ela não é a Constituinte dos anseios nacionais.

A Constituinte congressual foi em si mesma um golpe de Estado contra o poder constituinte originário, contra a soberania da Nação, contra o direito político fundamental da cidadania. Um golpe de Estado que raros perceberam, mas cujas primeiras seqüências todos estão hoje padecendo e provavelmente não há de padecer-las amanhã com mais dor e sofrimento. Tal já aconteceu desde que os membros do Congresso de 87 fizeram a pausa prévia de reflexão

para saber quais os limites de suas prerrogativas constituintes e, com surpresa, descobriam, tocante à realidade, que seus poderes não são propriamente os de uma Assembleia Constituinte: não sendo, portanto, tão livres nem tão soberanos como determina ou estabelece a teoria constitucional.

O mais irônico dessa constatação, a nosso ver, é que as limitações impeditivas decorrem de uma ordem constitucional autoritária e sem legitimidade, que ainda não pode ser removida e cuja ruptura jurídica nega, com grave dano, as prerrogativas do colégio representativo, investido de poderes constituintes. A Lei Maior da República Velha obstaculiza a liberdade de movimento e de ação da Constituinte nominal, mostrando, nesse ponto, a congruência fática – e não somente técnica – da Constituinte congressional com sua natureza de poder constituinte constituído.

Em 1824, D. Pedro I outorgou uma Constituição: em 1987 o Congresso Nacional, substituindo-se ao triunvirato militar de 1969, outorgará, em clima de liberdade, que é a diferença máxima, uma nova Emenda Constitucional, talvez de 400 ou 500 artigos.

Como a história tem suas desfortas, a Carta de 1824 não pôde evitar a crise do Primeiro Reinado, a Confederação do Equador, a perda da Província Cisplatina e, finalmente, a Abdicação.

Será que a de 1987 não nos reservará igual feixe de surpresas, em face da crise econômica, financeira, política e social que a Nação atravessa? Terá legitimidade bastante para criar e fazer estável uma nova ordem institucional?

São essas, portanto, as reflexões que nos sugere o coelho do quadro histórico da Constituição de 1824 com o quadro de 1987, em que, pela primeira vez na história do País o Congresso Nacional, multiplicando poderes, desdobrando sua face representativa e concentrando formalmente a mais vasta soma de competências paralelas que já se viu, pretende pôr termo à crise de legitimidade de nossas instituições. Uma tarefa que supúnhamos ser do povo e de sua constituinte exclusiva será agora do Congresso Nacional e de seu poder constituinte constituído, um poder constituinte de segundo grau, sem-pre legítimo para fazer as reformas da Constituição, jamais para estabelecer uma nova Constituição. As regras e teses de legitimação do poder, hauridas na boa doutrina do Estado constitucional, formulada pelos clássicos do liberalismo, são de suprema atualidade para a nossa crise e para os nossos dias. O liberalismo, toda vez que se atasta do povo e da Nação constituinte, as esquece ou posterga.

NOTAS DE PÉ DE PÁGINA

1 - Afonso Arinos de Melo Franco, in: "O Pensamento Constitucional Brasileiro", Câmara dos Deputados, Brasília, 1978, págs. 36/37.

2 - Um dos mais insignes propagandistas da causa liberal no Império, o parlamentar mineiro Teófilo Ottoni assim colocou a questão do Poder Moderador quando, após as tempestades da Regência, ele apareceu ressuscitado ou "reabilitado" por obra de uma inconstitucionalidade perpetrada pelos elementos conservadores:

"Reabilitado por uma lei inconstitucional, a do Conselho de Estado, o Poder Moderador ressurgiu com premissões que ninguém se atreveu a emprestar-lhe no primeiro reinado, quando era um poder constitucional.

Sofrendo a Constituição, pretende-se hoje que não há responsabilidade para os atos do Poder Moderador, é que o Poder Moderador, filho do direito divino, não tem no exercício de suas funções outra sanção senão o foro interno, para não dizer o capricho da prestigiosa individualidade a quem é delegado.

Assim se tem ousado afirmar na imprensa e no Parlamento.

Questão tão importante que vejo nela comprometido seriamente o sistema constitucional.

Por isso desculpareis se, contando o fio da narração que ia escrevendo, acerca da promulgação do Ato Adicional, eu me anticipo a explicar-vos o modo por que tenho encarado sempre o Poder Moderador e o exercício de suas funções.

Sonharam alguns políticos em seus devaneios especulativos a criação de um quarto poder, que associassem à trindade ortodoxa do sistema constitucional – Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Esse poder foi introduzido em nossa Constituição com o nome de Poder Moderador. Era uma variante de certa entidade que no seu projeto de Constituição do 18 *burnaire* Sieyès inventara com o nome de – grande eleitor – e que Napoleão anulou com o ridículo de uma palavra: – "O vosso grande eleitor, disse Napoleão a Sieyès, é um – grand cochon".

Morto em embíção pelo epigrama do 1º Consul, em vão Benjamin Constant com o seu talento esforçou-se por tirar o poder neutro dos domínios da ideologia.

Intercalado encapotadamente no art. 14 da Carta de Luís XVIII, sucumbiu com a revolução de julho, de que foi pelo menos a causa ocasional. (Teófilo Benedito Ottoni, "Circular dedicada aos Senhores eleitores do Senado pela Província de Minas Gerais etc.", Rio de Janeiro, Tip. do *Correio Mercantil*, 1860, págs. 31/32)

3 - Mas a excessiva rigidez, como todos os excessos, pode resultar em deploráveis danos, dos quais o mais grave seria a comoção revolucionária, provocada por uma eventual crise das instituições, que só pudesse ser debelada por remédios constitucionais de revisão. Toda a nossa linha histórico-constitucional, desde as nascentes imperiais, testifica um modelo de rigidez da lei maior que vem sendo, a cada passo constituinte da sociedade política, consideravelmente atenuado, como demonstra um exame dos textos republicanos desde o fim da Primeira República.

Um dos publicistas mais obstinadamente hostis à técnica revisional da Constituição do Império mostrou que essa rigidez teria alargado o divórcio entre a Constituição propriamente dita e o País, compelindo este a adotar decisões célebres e vitais de natureza político institucional, não raro ao arripio da Carta, cujos obstáculos formais paralisavam ou cerceavam a faculdade revisora, bloqueando assim as mudanças mais imperativas derivadas da própria realidade:

"O *modus faciendi* da revisão constitucional era, pois, no Brasil, durante o regime monárquico, regulado nos arts. 174 e 178 da Constituição Imperial de 1824 no Título VIII, sob a rubrica – *Das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros*.

Esses dispositivos, mais brandos e não tão impeditivos quanto os da Constituição projetada pela Constituinte

de 1823, já dispensavam a *cláusula dos dois terços*, no trânsito final perante a Assembléia de revisa, adotando, ao contrário, processo de maioria comum.

Ainda assim a Constituição Imperial de 1824, *praticamente*, vedava a revisão constitucional.

Durante longuíssimos anos de sua vigência, de 1824 a 1889, só foi possível nesse regime, local uma vez na Carta, por ocasião do *Ato Adicional*.

As mais intensas crises políticas, sociais e econômicas foram vividas pelo povo brasileiro, e, muita vez, apontadas reformas que estavam no consenso dos partidos – elas fracassavam diante do *noí me langere*.

O 7 de abril, os movimentos de caráter autonomista, as horas amargas da regência, as altas e baixas conjunturas econômico-financeiras, a vida, a inegridade, a existência mesma da Nação, tudo se processava à margem de sua Lei Magna.

O País, várias vezes, esteve fora da Constituição, como, por exemplo, por ocasião da aclamação da Regência Provisória, da Maioridade, do Treze de Maio – mais horror à realidade e o sapato chinês do Tríduo VIII da Constituição Imperial tomavam uma quinta qualquer trabalho de restauração, de ortoplástica na fisionomia do regime.

O que se fez de acréscimo e alteração na Constituição de 1824 foi, ao dobrar a casa do decênio, o Ato Adicional, promulgado em 12 de agosto de 1834. Reforma incompleta. Mais um golpe de facção que uma medida na política aplicada aos males do País.

A restauração do Conselho de Estado e a reforma do Código de Processo Criminal, concausas da sublevação paulista de 1842 (Feijó) e, em seguida, o surto dos liberais mineiros (Oloni) – tudo agora com a cronicidade das febres revolucionárias sulinas, havia antes espelhado a excitação das massas e a impossibilidade entre o sentido nacional e uma Carta política que se esdelerosara...

Só a criação, em 1847, da figura do Presidente do Conselho estabeleceu a *latare* uma Constituição que ignorava o parlamentarismo, o minguado esboço do nosso quicá pseudo-regime parlamentar representativo.

...Quando a insatisfação era geral, a autoridade, que sempre reagira à idéia de revisar a orgânica do regime, que opusera sempre obstáculos ao rejuvenescimento da Constituição, pondo-a em dia com o sentimento geral, então essa autoridade, quando já era tarde, projetou uma reforma constitucional no sentido de maior descentralização das Províncias, da ampliação do Ato Adicional, embaraçando assim a idéia de Federação que entrara a circular nos meios republicanos*.

A Constituição Imperial, porém, estava morta. As elites tinham feito a República (José Pereira Lira, "A Constituição de 1934 – O art. 178º Fascículo II, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1935, págs. 52/53).

CAPÍTULO IV

O ATO ADICIONAL E A LEI DE INTERPRETAÇÃO: A REFORMA DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

- 1 - *Durante o Primeiro Reinado não houve Constituição do Impero, por falta de legitimidade e eficácia perante o poder pessoal*
- 2 - *A resistência do Imperador à reforma constitucional*
- 3 - *Depois da Abdicação, a reforma ou a revolução*
- 4 - *A Câmara dos Deputados, centro do movimento revisionista*
- 5 - *A oposição do Senado às reformas e à Lei de Autorização de 12 de outubro de 1832*
- 6 - *A aprovação da reforma com a exclusão do Senado*
- 7 - *O Ato Adicional introduziu uma relativa autonomia das Províncias*
- 8 - *Outras competências relevantes das Assembleias Provinciais*
- 9 - *O processo legislativo estabelecido pelo Ato Adicional*
- 10 - *Os deputados provinciais: inviolabilidade e mandato*
- 11 - *O Presidente das Províncias e a Assembléia Provincial*
- 12 - *A interpretação do Ato Adicional*
- 13 - *Como ficou a Regência depois do Ato Adicional*
- 14 - *O Ato Adicional, antes e depois da Lei de Interpretação*
- 15 - *A Lei de Interpretação, um contragolpe conservador no Ato Adicional*
- 16 - *Ajustificação conservadora e reacionária da Lei de Interpretação*
- 17 - *A Regência e a consolidação das liberdades constitucionais*