



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM

**ESTADO UNITÁRIO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO
IMPÉRIO BRASILEIRO
A experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de
adequação dos atos provinciais**

BRASÍLIA 2023

VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM

**ESTADO UNITÁRIO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO
IMPÉRIO BRASILEIRO**
**A experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de
adequação dos atos provinciais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Linha de pesquisa: Constituição e Democracia

Sublinha de pesquisa: História Constitucional e
Historiografia

Orientador: Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins

BRASÍLIA 2023

VICTOR AGUIAR JARDIM DE AMORIM

**ESTADO UNITÁRIO E DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA NO
IMPÉRIO BRASILEIRO**
**A experiência da Assembleia Geral Legislativa quanto à análise de
adequação dos atos provinciais**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial
para obtenção do título de Doutor em Direito.

Submissão à Banca Examinadora realizada em 11 de outubro de 2023.

BANCA EXAMINADORA

PROF. Dr. ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS

Presidente
Orientador
(PPDG/UnB)

PROF. Dr. CRISTIANO OTÁVIO PAIXÃO ARAÚJO PINTO

Membro interno
(Vinculado ao PPDG/UnB)

PROF. Dr. JOÃO TRINDADE CAVALCANTE FILHO

Membro externo
(IDP)

PROF. Dr. LEONARDO AUGUSTO DE ANDRADE BARBOSA

Membro externo
(CEFOR/CD)

PROF. Dr. GEORGE RODRIGO BANDEIRA GALINDO

Membro suplente
(FD/UnB)

Aos meus filhos, Henrique e Heitor, que me ensinaram, de forma pura e sublime, a transcendência da individualidade humana.

A Leticia, pela paciência, compreensão e amor incondicional.

Aos meus pais, pelo dom da vida, retidão e confiança nos estudos como o caminho do bem.

Ao Colégio Pardal, a minha verdadeira *alma mater*.

AGRADECIMENTOS

Meus singelos agradecimentos a todos que tornaram possível, de alguma forma, a realização do doutorado, em grande parte, no tortuoso e desafiador período de pandemia.

Obrigado, Leticia, pelo suporte, dedicação e, acima de tudo, compreensão ao longo desse período de mais de três anos de ausências pontuais – vez ou outra, alongadas – dedicadas às aulas virtuais, pesquisas, escrita e leituras noturnas.

Gratidão aos servidores responsáveis pela gestão dos arquivos históricos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Sem a organização, o empenho e a dedicação empreendidos na árdua missão de conservação e valorização da história do Poder Legislativo, seria impossível desenvolver a presente pesquisa.

Especial registro de apreço ao orientador, Argemiro Cardoso Moreira Martins, pelo apoio firme e seguro, sensível e sereno.

Os reis só são legítimos quando governam pela Constituição.

(Epígrafe estampada no primeiro jornal goiano, *Matutina Meiapontense*,
a partir da edição nº 179, que circulou em 21/05/1831)

RESUMO

No período imperial, a despeito da configuração de um Estado unitário, diante da coexistência de ordens normativas de dois níveis (nacional e local) e em razão das constantes ações e disputas pela descentralização política, a Constituição de 1824 passou por reformulações (complementações normativo-positivas e desenvolvimento de práticas institucionais), vislumbrando a necessidade de implementação de mecanismos formais de um pretense sistema político de controle de atos provinciais, cuja preponderância recaía sobre o Poder Legislativo nacional. Pelo desenho normativo estabelecido no Ato Adicional, a resolução/acomodação das tensões federativas decorrentes da produção normativa das províncias estaria alocada em uma esfera nacional, sendo relevante, portanto, averiguar, a partir da análise da estrutura normativo-constitucional desenvolvida no sistema imperial quanto à fiscalização da adequação do poder legiferante das províncias, em quais termos a atuação da Assembleia Geral seria substancialmente relevante para o equilíbrio entre a descentralização política e a unidade nacional. Para tanto, a presente pesquisa tem por propósito averiguar em quais termos a atuação da Assembleia Geral no sistema de fiscalização de adequação constitucional dos atos provinciais estabelecidos pelo Ato Adicional (Lei nº 16/1834) e por sua Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840) foi relevante para a compatibilização da descentralização política do império com a unidade nacional. Tal avaliação se viabilizou mediante extenso levantamento e análise dos trabalhos parlamentares no período de 1835 a 1889, a partir de inéditas fontes diretas, chegando-se ao levantamento completo não apenas de 25 ações de controle efetivadas e concluídas – quais sejam, as resoluções editadas pela Assembleia Geral –, como também de 492 provocações do Poder Legislativo nacional para o exercício da competência então atribuída pelos arts. 16 e 20 do Ato Adicional. A partir dos resultados obtidos e devidamente depurados, concluiu-se que a proeminência decisória da Assembleia Geral no sistema de fiscalização de adequação constitucional dos atos provinciais revelou-se mecanismo substancialmente relevante para a conciliação entre a descentralização política e a unidade nacional no Estado unitário imperial.

Palavras-chave: Constituição Imperial de 1824. Descentralização normativa. Conflitos federativos. Poder Legislativo.

ABSTRACT

During the imperial period, despite the establishment of a unitary state, and in light of the coexistence of normative orders at two levels (national and local), as well as due to constant actions and disputes over political decentralization, the Constitution of 1824 underwent reformulations (normative-positivist complements and the development of institutional practices). It envisioned the need for implementing formal mechanisms of a purported political system for controlling provincial acts, with preeminence resting on the national Legislative Power. Under the normative design established in the Additional Act, the resolution/accommodation of federative tensions arising from the normative production of the provinces would be allocated at a national level. It is, therefore, relevant to investigate, based on the analysis of the normative-constitutional structure developed in the imperial system concerning the supervision of the adequacy of provincial legislative power, to what extent the role of the General Assembly was substantially relevant to the balance between political decentralization and national unity. To this end, this research aims to ascertain the terms in which the General Assembly's role in the system of supervising the constitutional adequacy of provincial acts established by the Additional Act (Law n° 16/1834) and its Interpretation Law (Law n° 105/1840) was relevant to the compatibility of the empire's political decentralization with national unity. This assessment was made possible through an extensive survey and analysis of parliamentary work from 1835 to 1889, based on unpublished direct sources. It led to a complete record not only of 25 effectively carried out and concluded control actions, namely the resolutions issued by the General Assembly, but also of 492 provocations by the national Legislative Power for the exercise of the competence then attributed by Articles 16 and 20 of the Additional Act. Based on the results obtained and duly refined, it was concluded that the decisive prominence of the General Assembly in the system of supervising the constitutional adequacy of provincial acts proved to be a substantially relevant mechanism for reconciling political decentralization and national unity in the imperial unitary state.

Keywords: Imperial Constitution of 1824. normative decentralization. federal conflicts. Legislative power.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Bases documentais existentes no Arquivo Histórico do Senado acerca da apreciação de projetos e leis provinciais no período de 1835 a 1889	30
Quadro 2 – Relação das competências legislativas das Assembleias Provinciais e a (in)dependência de sanção pelos presidentes de província	71
Quadro 3 – Relação de anos nos quais houve ausência integral ou parcial de registros de atividades da Assembleia Geral Legislativa.....	127
Quadro 4 – Ações de controle efetivadas pela Assembleia Geral Legislativa entre 1835 e 1889.....	133

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1** – Relação quantitativa, por origem e assunto, das resoluções editadas pela Assembleia Geral Legislativa envolvendo a aferição de compatibilidade constitucional de atos provinciais 136
- Tabela 2** – Relação quantitativa de recorrência dos indexadores em relação às demandas destinadas à Assembleia Geral Legislativa para realização da análise de compatibilidade constitucional de atos provinciais 145
- Tabela 3** – Percentual de conclusão de análise legislativa dos atos provinciais que geraram provocação em atos efetivamente controlados pela Assembleia Geral tendo em vista a temática 147
- Tabela 4** – Relação quantitativa, por origem, das demandas destinadas à Assembleia Geral Legislativa para realização da análise de compatibilidade constitucional de atos provinciais 148
- Tabela 5** – Percentual de conclusão de análise legislativa dos atos provinciais que geraram provocação em atos efetivamente controlados pela Assembleia Geral tendo em vista a origem..... 149

SUMÁRIO

Introdução	13
1 A construção das bases normativas e institucionais do sistema de resolução das tensões entre o poder normativo central e os poderes locais no período imperial	33
1.1 Brasil colonial e as estruturas administrativas descentralizadas	34
1.2 Os primórdios da Assembleia Constituinte de 1823: uma constituinte condicionada?	40
1.3 A Constituição de 1824 e seu viés (des)centralizador	47
1.4 As províncias na Constituição de 1824	54
1.5 A vertigem descentralizadora: repercussões do Ato Adicional de 1834.....	58
1.5.1 <i>As competências normativas das Assembleias Provinciais de acordo com o Ato Adicional</i>	70
1.6 A Lei de Interpretação	78
1.6.1 <i>O caminho para se chegar à Lei nº 105/1840</i>	79
1.6.2 <i>O arranjo institucional centro-províncias após a Lei de Interpretação</i>	83
2 O sistema de análise de compatibilidade das leis provinciais com as normas constitucionais no Império brasileiro	89
2.1 Processos e estruturas de controle de compatibilidade dos atos provinciais.....	90
2.1.1 <i>Legitimidade para provocação da Assembleia Geral Legislativa</i>	98
2.1.2 <i>Objetos de controle submetidos à Assembleia Geral</i>	104
2.1.3 <i>Pragmatismo e efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade pela Assembleia Geral</i>	107
2.2 A atuação do Governo Imperial quanto ao controle de compatibilidade das normas provinciais.....	111
3 A pragmática da análise de adequação constitucional de atos provinciais pela Assembleia Geral Legislativa (1835 a 1889).....	123
3.1 Estrutura institucional de funcionamento da Assembleia Geral Legislativa quanto à apreciação dos atos provinciais.....	123

3.2	Efetivo funcionamento da Assembleia Geral e atividades parlamentares no período de 1835 a 1889.....	126
3.3	Ações de controle efetivadas pela Assembleia Geral Legislativa entre 1835 e 1889.....	131
3.4	Levantamento dos casos que chegaram ao conhecimento da Câmara dos Deputados sobre atos provinciais a partir de provocação do Poder Executivo e das próprias províncias.....	144
3.5	A dinâmica deliberativa da Assembleia Geral acerca dos atos provinciais: poder de agenda e a decisão de não decidir	150
	Considerações Finais	158
	Referências	167
	Apêndice	176

INTRODUÇÃO

– Contextualização e identificação do problema e hipótese de pesquisa

Federalização das províncias brasileiras, “com ou sem a Coroa”. A afirmação simboliza, de forma resumida, os percursos das disputas travadas na Assembleia Geral Legislativa ao longo do século XIX em torno da centralização/descentralização político-administrativa do Estado brasileiro.

Por ser atribuída¹ a Leopoldo de Bulhões², líder político da longínqua e periférica Província de Goiás, a afirmação de que o interesse pela forma de Estado se sobrepunha à própria discussão da forma de governo (monarquia ou república) representa, ainda que em termos gerais, a busca por substancial autonomia das províncias brasileiras, mesmo que adotada a solução monárquica em 1822.

No Brasil Colônia e, em especial, nas duas primeiras décadas do século XIX, as unidades locais viveram certa experiência de descentralização, dados os frouxos laços de controle e orientação administrativa concreta por parte da Metrópole. O ambiente de autonomia local se intensificou consideravelmente no contexto da Revolução do Porto, a ponto de algumas capitanias declararem sua adesão às Cortes Gerais, desvinculando-se, assim, do centro político-administrativo entronizado no Rio de Janeiro.

Contudo, a tendência descentralizadora não foi consagrada na solução da independência, em especial na Carta outorgada em 1824. Desconsiderando a experiência pretérita, foi estabelecido um Estado Unitário, conferindo-se às províncias baixo grau de autonomia na condução de seus negócios internos e parco e tutelado poder normativo.

¹ Cf. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Pelo sangue**: a genealogia do poder em Goiás. São Paulo: Editora Baraúna, 2015, p. 73. A abordagem de Leopoldo de Bulhões está delineada no editorial do jornal **Goyaz**, edição nº 369, de 28/10/1892 (disponível em: <https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=246590&pasta=ano%20189&pesq=&pagfis=1074>. Acesso em: 13 set. 2023), como resposta aos ataques promovidos pelo periódico **Estado de Goyaz**.

² José Leopoldo de Bulhões Jardim (1856-1928) foi um político de orientação liberal, nascido na cidade de Goiás/GO. Bacharelou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1880. No período monárquico, foi deputado geral na 17ª Legislatura (1878 a 1881); 18ª Legislatura (1882 a 1884); e 19ª Legislatura (1885). Na República, foi deputado constituinte em 1891, tendo desempenhado papel ativo nas discussões da organização do sistema político centralizado e na distribuição de competências normativas entre União e Estados. Exerceu mandato de senador em diversas oportunidades (1894 a 1902; 1909; e 1911-1918). Considerado um financista de destaque, foi ministro da Fazenda nos governos de Rodrigues Alves, entre 1902 a 1906, e de Nilo Peçanha, de 1910 a 1911 (Cf. AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Pelo sangue**: a genealogia do poder em Goiás. São Paulo: Editora Baraúna, 2015).

As chamadas “forças centrífugas”³ mantiveram-se na disputa política e viram no enfraquecimento de Dom Pedro I – que culminaria em sua abdicação em abril de 1831 – a oportunidade ideal para institucionalizar, em dimensão constitucional, a reconfiguração do sistema político. Como ponto alto do movimento liberal-descentralizador, em 1834, por meio da Lei nº 16 (Ato Adicional), a Constituição foi reformada, promovendo considerável descentralização político-administrativa do Estado imperial⁴.

Ainda que o regresso conservador – de fortes pretensões centralizadoras –, já na década de 1840, tenha tido êxito ao aplacar a intensidade das forças centrífugas e até mesmo retroceder as conquistas liberais consagradas no Ato Adicional, uma realidade institucional pareceria incontornável: com a reforma constitucional de 1834, as províncias passaram a ostentar poder normativo. Passou-se, assim, ao convívio entre as leis gerais – formuladas pela Assembleia Geral com a sanção imperial – e as leis provinciais, cuja elaboração ficava a cargo das Assembleias Provinciais, compostas por representantes eleitos diretamente no âmbito de cada província.

Tal cenário de coexistência de ordens normativas em dois níveis (nacional e local), aliado ao dinâmico movimento de disputas entre as forças centrífugas e centralizadoras ao longo de todo o período imperial, gerou intensos conflitos entre os Legislativos provinciais e o Governo Imperial, inclusive com seus principais prepostos locais: os presidentes de província.

Como forma de acomodação e estabilização das tensões entre províncias e poder central em razão da descentralização político-administrativa promovida pela reforma constitucional, o Ato Adicional – posteriormente complementado por sua Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840) – estabeleceu um mecanismo de controle dos atos provinciais, cuja preponderância recaía sobre o Poder Legislativo nacional, com vistas a evitar o extrapolamento das competências legiferantes locais e os conflitos com as leis gerais.

³ Expressão de José Murilo de Carvalho (CARVALHO, José Murilo de. *Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento*. In: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, p. 155).

⁴ Tal avaliação será desenvolvida no Capítulo 1 desta tese. Vale trazer à tona a afirmação de José Murilo de Carvalho: “O Ato Adicional, mesmo sendo versão moderada das reformas, deu origem ao que muitos chamaram de experiência republicana do Império. A afirmação é pertinente, pois na menoridade do Imperador o regente seria eleito pelo voto popular. No que se refere à federação, faltava apenas a eleição dos presidentes de província para que o sistema se aproximasse do modelo americano” (CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, p. 165).

Com efeito, a Lei nº 16/1834 e o art. 7º da Lei nº 105/1840 constituíram a base normativa responsável pela estruturação do mencionado mecanismo de controle para propiciar a compatibilização dos atos normativos provinciais com as normas constitucionais e as leis gerais, objetivando estabelecer um equilíbrio entre a preservação do núcleo de autonomia legiferante das províncias e a unidade nacional.

O arranjo pressupunha, em termos gerais, o controle de compatibilidade do ato provincial em duas dimensões: preventiva e repressiva.

O controle preventivo, estruturado como modelo preferível, foi determinado pelo art. 7º da Lei nº 105/1840. Deveria ser desempenhado pelo presidente da província por meio da negativa de sanção a projeto aprovado pela Assembleia local, evitando, assim, a perfectibilização da norma ofensiva aos dispositivos de ordem constitucional.

Quanto ao controle repressivo dos atos provinciais, no arranjo formatado pela reforma de 1834, a atribuição foi conferida à Assembleia Geral por expressa previsão do art. 20 do Ato Adicional. Tal controle incidiria sobre as leis provinciais sancionadas e, ainda, sobre as resoluções aprovadas pela Assembleia Provincial, que não careceriam de sanção, de acordo com o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834.

Em termos pragmáticos, além do panorama de possibilidades desenhado no arcabouço composto pelo Ato Adicional e pela Lei de Interpretação, a despeito de ter sido assegurada a proeminência da Assembleia Geral, vislumbrou-se intensa atuação do Governo Imperial na contenção da produção legiferante das províncias, estabelecendo uma espécie de anteparo precoce quanto a edição, publicação e execução de atos normativos provinciais (projetos e leis) que, no entender dos ministérios e do Conselho de Estado, contrariavam as disposições constitucionais ou invadiam matérias privativas das leis gerais⁵.

Fato é que, observada desde a edição da Lei nº 16/1834 e implementada pelas mãos dos presidentes de província, a atuação preventiva do Governo Imperial quanto ao conteúdo da atividade legiferante das assembleias locais acabou por ser contemplada nos contornos das práticas institucionais, pautando, inclusive, a própria dinâmica de apreciação de projetos e leis provinciais pela Assembleia Geral.

Pelo desenho normativo estabelecido no Ato Adicional, a resolução/acomodação das tensões federativas decorrentes da produção normativa das províncias estaria alocada em uma esfera nacional, sendo relevante, portanto, averiguar, a partir da análise da estrutura

⁵ A prática desenvolvida pelo Governo Imperial será aprofundada e detalhada no Capítulo 2 desta tese.

normativo-constitucional e da práxis desenvolvida no sistema imperial quanto à fiscalização da adequação do poder legiferante das províncias, em quais termos a atuação da Assembleia Geral seria substancialmente relevante para o equilíbrio entre descentralização política e unidade nacional.

Afinal, se, diante da postura arredia do Governo Imperial à expansão da autonomia das províncias e do poder normativo das respectivas assembleias, a reforma constitucional vislumbrou a atuação do Poder Legislativo nacional como fiel da balança para contornar as disputas entre as forças centrífugas e centralizadoras ao longo de todo o período imperial, é de se indagar: em quais termos a atuação da Assembleia Geral no sistema de fiscalização de atos provinciais estabelecido pelo Ato Adicional (Lei nº 16/1834) e por sua Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840) foi relevante para a compatibilização da descentralização política do império com a unidade nacional?

Para o enfrentamento de tal problema, é relevante ponderar que a dinâmica de funcionamento bicameral da Assembleia Geral possibilitava um canal direto de influência das províncias no processo decisório acerca do controle dos atos provinciais, notadamente na Câmara dos Deputados, porquanto seus componentes, com mandato eletivo e temporário, seriam, em tese, mais propensos a atuar, no plano nacional, para a defesa dos interesses locais⁶. Tal canal de influência se mostrou ainda mais relevante por ser a Câmara dos Deputados a porta de entrada por excelência das provocações correlatas à fiscalização dos atos provinciais⁷.

Com esteio em tais premissas, esta pesquisa partiu da hipótese de que a proeminência decisória da Assembleia Geral no sistema de fiscalização de adequação constitucional dos atos provinciais, conforme estrutura definida pelo Ato Adicional de 1834, por ser significativa na contenção e na repressão da produção legiferante das províncias tida por atentatória aos limites constitucionais, revelou-se mecanismo substancialmente relevante para a conciliação entre a descentralização política e a unidade nacional no Estado unitário imperial.

O enfrentamento do problema e a testagem da hipótese vindica a averiguação da experiência institucional desenvolvida pela Assembleia Geral a partir da edição do Ato Adicional até o fim do Brasil Império (1889). Tal investigação demanda levantamento e avaliação dos casos concretos nos quais o Poder Legislativo nacional foi instado a perquirir

⁶ Tal aspecto será mais bem desenvolvido e analisado no Capítulo 3 desta tese.

⁷ Tal avaliação será minuciosamente realizada no Capítulo 2 desta tese.

a adequação dos projetos e das leis provinciais em face das normas constitucionais, porquanto tais casos teriam como pano de fundo os conflitos entre assembleias locais e o Governo Imperial quanto às possibilidades legiferantes das províncias.

A única tentativa de consolidação existente nesse sentido – a despeito da perspectiva enviesada do autor⁸ – foi empreendida na obra *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*⁹, de autoria de Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, mas que contempla apenas as resoluções revogatórias/anulatórias efetivamente editadas pela Assembleia Geral até o ano de 1865. Em geral, as pesquisas acadêmicas sobre o tema sustentam-se, essencialmente, no levantamento e na perspectiva do Visconde do Uruguai, sendo necessário reconhecer não apenas um vácuo de dados entre 1866 e 1889, mas, principalmente, a ausência de contemplação dos casos em que – apesar de não editada resolução revogatória/anulatória – houve efetivo enfrentamento pela Assembleia Geral dos temas correlatos ao poder legiferante das províncias, seja no âmbito das Comissões de Assembleias Provinciais, seja nas discussões em plenário.

Portanto, a avaliação do exercício pragmático pelo Legislativo nacional da competência de apreciação das leis provinciais atribuída pelo Ato Adicional de 1834 e o respectivo impacto de tal mecanismo para a resolução/acomodação das tensões federativas envolvendo a manifestação do poder legiferante das províncias somente seriam viáveis a partir de extenso levantamento dos trabalhos parlamentares (pareceres e discussões), e não apenas da quantidade de resoluções revogatórias/anulatórias editadas no período de 1835 a 1889. Dado o inédito material documental primário levantado e analisado, evidencia-se a originalidade da presente pesquisa.

O longo lapso de avaliação merece justificativa: ainda que o período monárquico seja composto por diversos momentos históricos no Parlamento, a obtenção de indicadores quanto à atuação da Assembleia Geral (em termos quantitativos e qualitativos) e a avaliação da estruturação constitucional do sistema de fiscalização dos atos provinciais demandam um recorte temporal completo para viabilizar uma conclusão satisfatória ante a problemática de

⁸ Diz-se “enviesada” em razão da compreensão do Visconde do Uruguai acerca dos efeitos deletérios da descentralização promovida pelo Ato Adicional de 1834 no sentido de promover o conflito entre os poderes geral e provincial. Nesse sentido: COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008, p. 98-125; CARVALHO, José Murilo de. Entre a autoridade e a liberdade. *In*: URUGUAI, Visconde do. **Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai**. São Paulo: Ed. 34, 2002, p. 27-44; DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 125-154.

⁹ A obra, composta por dois volumes, editada em 1865 pela Livraria Garnier, foi integralmente digitalizada pelo Senado Federal e encontra-se disponível no link: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/220529>.

pesquisa posta. Tal empreitada é factível em razão de duas premissas: a produção dos atos a serem analisados é oriunda de uma só fonte institucional (Assembleia Geral) e, mesmo com variações pontuais de entendimento dos Poderes Legislativo e Executivo, a base jurídico-normativa do sistema de fiscalização de atos provinciais manteve-se constante durante todo o século XIX: as Leis nº 16/1834 e nº 105/1840.

Ainda quanto à justificativa do recorte temporal eleito, é preciso ressaltar que a presente pesquisa se fundamenta em uma perspectiva da história constitucional, e não do pensamento político desenvolvido ao longo do século XIX no Brasil acerca da concepção de centralização e descentralização do Estado Imperial. Buscou-se, portanto, analisar a estrutura constitucional e as práticas institucionais desenvolvidas no período de 1835 a 1889.

– **O roteiro de trabalho**

Com vistas à abordagem do problema posto, esta tese está estruturada em três capítulos. No primeiro, promove-se a contextualização histórica envolvendo a estruturação das bases normativas e institucionais do sistema de resolução das tensões entre o poder normativo central e os poderes locais no período imperial, incluindo a abordagem dos projetos legislativos e dos debates parlamentares que culminaram na aprovação da Lei nº 16, de 12/08/1834 (Ato Adicional) e da Lei nº 105, de 12/05/1840 (Lei Interpretativa da Reforma Constitucional).

No segundo capítulo, realiza-se uma exploração descritiva da sistemática de inspeção de compatibilidade das leis provinciais instituída pelo Ato Adicional de 1834, notadamente seus processos e estruturas e o papel desempenhado pelo Governo Imperial, tendo em vista a atuação dos presidentes de províncias como instrumento delegado de fiscalização e contraponto ao poder normativo das Assembleias Provinciais.

No terceiro capítulo, a partir de pesquisa documental das atividades parlamentares no período imperial, com vista à incursão quanto à prática empreendida pela Assembleia Geral quando da fiscalização dos atos provinciais, serão sintetizados os principais resultados da investigação, de modo a viabilizar as reflexões conclusivas acerca dos contornos do arranjo institucional desenvolvido para o equacionamento de tensões e disputas decorrentes da produção legiferante das assembleias locais, bem como sobre os interesses provinciais que poderiam influenciar o processo decisório do Parlamento nacional.

- **Esclarecimentos acerca da metodologia para levantamento e tratamento das fontes primárias tendentes a elucidar os contornos da atuação da Assembleia Geral quanto à fiscalização/controlado dos atos normativos provinciais**

Levando-se em conta o propósito central da pesquisa e a necessidade de levantamento e análise de fontes primárias referentes aos trabalhos legislativos – e, em certa medida, à atuação do Governo Imperial e do próprio Conselho de Estado –, é salutar explicitar detalhadamente, ainda na introdução, a metodologia utilizada para um inventário da produção legislativa da Assembleia Geral quanto ao controle dos atos provinciais no período de 1835 a 1889. Por conseguinte, mostra-se essencial, sob a perspectiva da transparência científica, expor as premissas metodológicas desta pesquisa, situada no campo da história do direito constitucional.

Como salientado por António Hespanha¹⁰ e Ricardo Marcelo Fonseca¹¹, é fundamental explicitar o modo de seleção, abordagem, leitura, classificação e organização das fontes de pesquisa e, por conseguinte, de obter um resultado de conhecimento.

É preciso reconhecer que o objeto de investigação representa não apenas um direito positivado, mas também uma práxis política e jurídica atrelada a um contexto histórico próprio e peculiar, cuja apreensão – alerta-se, desde já – não se dá em sua totalidade pelo conhecimento, mas a partir de uma narrativa histórica baseada em fontes primárias e em indícios relativos à compreensão contextualizada dos atores políticos e dos analistas do respectivo período quanto aos sistemas normativos e aos arranjos institucionais então desenvolvidos no regime constitucional do império.

Consoante Suanzes-Carpegna, o estudo da história constitucional dar-se-ia em duas perspectivas distintas: a normativo-institucional e a doutrinal. A primeira “se ocupa das normas que no passado regularam as bases ou fundamentos da organização e funcionamento do Estado liberal e liberal-democrático”. Por sua vez, de acordo com a segunda perspectiva, “a História Constitucional apresenta a reflexão intelectual que envolveu o Estado liberal e

¹⁰ “[...] a tarefa historiográfica não pode decorrer sem a adesão a um modelo explicativo prévio que permita seleccionar as questões relevantes e relacioná-las entre si, adoptar as estratégias de pesquisa adequadas, estabelecer ligações entre os factos apurados pela investigação empírica” (HESPANHA, António Manuel. **A história do direito na história social**. Lisboa: Livros Horizonte, 1978, p. 16).

¹¹ FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 28.

liberal-democrático. Uma reflexão da qual nasceu não apenas uma doutrina constitucional, mas também um repertório de conceitos”¹². Assim, quanto às fontes:

Para um estudo sob a perspectiva normativo-institucional, deve-se analisar os textos constitucionais – incluídos os projetos que não chegaram a entrar em vigor, às vezes, de grande interesse –, mas também outros textos distintos do documento constitucional. Aqueles que, pela matéria que regulam, podem considerar-se também constitucionais, como os regulamentos parlamentários ou as leis eleitorais, assim como as convenções constitucionais ou regras não escritas, que resultam essenciais para conhecer o funcionamento das instituições básicas do Estado, conforme se insistirá adiante. A partir de uma perspectiva doutrinal, as fontes da História constitucional são também muito variadas: os diários de sessões dos Parlamentos, principalmente quando estes possuem um caráter constituinte (válidos também como fonte de interpretação das normas), os folhetos destinados à ação política mais imediata e os artigos publicados na imprensa, a jurisprudência dos tribunais, enfim, as publicações de caráter científico editadas em revistas especializadas, em manuais, tratados e monografias essenciais para historiar a gênese e o desenvolvimento da ciência do Direito Constitucional.¹³

Lastreado em tais perspectivas, uma vez que o enfrentamento do problema proposto demanda persecução empírica dos contornos institucionais da atuação da Assembleia Geral, adotou-se, como técnica de pesquisa, não apenas a documentação direta, com levantamento dos documentos primários relacionados à atuação da Assembleia Geral (documentos legislativos, discursos e manifestações), no período de 1835 a 1889, no que toca à apreciação da compatibilidade de leis provinciais em face das normas constitucionais e das leis gerais, mas também a documentação indireta, referente a pesquisa bibliográfica sobre o tema, com foco na literatura constitucional do respectivo período histórico, como será delineado no Capítulo 2.

Quanto à produção literária do período imperial, na esteira de Marcelo Casseb Continentino, a pesquisa bibliográfica não foi utilizada para empreender uma singela “história da literatura jurídica ou da doutrina constitucional como se fosse um mero discurso teórico e abstrato independentemente de sua relação com o contexto social e político”, afinal

¹² SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, v. 440, n. 169, jul./set. 2008, p. 10-11.

¹³ SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, v. 440, n. 169, jul./set. 2008, p. 13-14.

“a história do pensamento jurídico supõe a existência de um quadro histórico próprio, que molda e é moldado pela forma de se pensar e de vivenciar as instituições”¹⁴.

Em face de seu viés pragmático¹⁵, a consulta à produção literária constitucional no Brasil¹⁶, no século XIX, acerca do sistema de verificação das normas provinciais instituído pelo Ato Adicional foi essencial para descortinar o conjunto de significados extraídos das práticas institucionais que, conforme Ricardo Marcelo Fonseca, compreendem “*standards* doutrinários”, “padrões de interpretação” e “marcos de autoridade doutrinária” que “efetivamente circulavam na produção do direito e eram aceitos nesta época no Brasil”¹⁷.

Como consignado por Cristiano Paixão, “como fenômeno textual, o direito moderno está inserido num contexto de interpretação”, de modo que “as reflexões doutrinárias acerca dos conteúdos normativos e o arcabouço de precedentes (em casos similares ou não) compõem um poderoso pano de fundo” para o intérprete¹⁸.

¹⁴ CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no Século XIX (1824-1891)**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 58-59.

¹⁵ Para considerações acerca do viés prático do uso da história por juristas, vide: GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v.12, n. 1, 2015, p. 338-354.

¹⁶ Quanto à literatura jurídica do período imperial, importante destacar a observação de José Reinaldo de Lima Lopes sobre a existência de dois gêneros literários de produção cultural de juristas: a) “modelo-gênero dos manuais ou compêndios para uso nas faculdades do Império”; b) “modelo-gênero de produção [...] dos manuais práticos”, correspondendo “ao esforço de atualidade e atualização dos juristas e bacharéis brasileiros” e com foco na “operabilidade” do direito, e não em sua “cientificidade” (LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 108-111). Merece nota, ainda, a obra de Pedro Dutra intitulada “Literatura jurídica no Império”, contendo um levantamento aprofundado das obras existentes no período (DUTRA, Pedro. **Literatura jurídica no Império**. 2. ed. Rio de Janeiro: Padma, 2004, p. 149-153).

¹⁷ FONSECA, Ricardo Marcelo. Os juristas e a cultura jurídica brasileira na segunda metade do século XIX. **Quaderni Fiorentini**, n. 35, Tomo I, 2006, p. 340.

¹⁸ PAIXÃO, Cristiano. Percursos da história constitucional: parâmetros, possibilidades e fontes. In: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. **História constitucional brasileira: da primeira república à Constituição de 1988**. São Paulo: Almedina, 2023, p. 24.

Considerando o perfil e a orientação conservadora de expoentes do publicismo brasileiro no período imperial¹⁹ – tendo por destaque José Antônio Pimenta Bueno^{20, 21} (1803-1878), tido como o publicista do Império ou jurista da Corte –, há de se compreender a relevante contribuição da literatura especializada no estabelecimento dos contornos jurídicos das instituições imperiais²², notadamente quanto ao arranjo de controle dos atos provinciais forjado pelo Ato Adicional.

¹⁹ Para maior aprofundamento do desenvolvimento da doutrina constitucional no Brasil Império como instrumento de legitimação do regime político e das práticas centralizadoras de cariz conservador, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. Quando o regresso é progresso: a formação do pensamento conservador saquarema e de seu modelo político (1834-1851). In: BOTELHO, André; FERREIRA, Gabriela Nunes (org.). **Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2010; MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes. **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: 1850-1930**. São Paulo: Saraiva, 2010; PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 343-376, mai./ago. 2019.

²⁰ Bacharelou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1832, aliando a carreira jurídica com a política. Chegou a ocupar o posto de Desembargador da Relação do Maranhão e cargos eletivos de deputado provincial, deputado geral (1845-1847) e senador (1853-1878). Foi presidente das províncias do Mato Grosso (1836-1838) e do Rio Grande do Sul (1850) e, na Corte, exerceu as funções de ministro da Justiça em duas oportunidades, ministro dos Negócios Estrangeiros e presidente do Conselho de Ministros (1871). Pelos serviços prestados e diante de seu prestígio como jurista da Corte, foi agraciado com os títulos de Visconde (1867) e Marquês (1872) de São Vicente (cf. PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 343-376, mai./ago. 2019). De acordo com Arno Wehling, “iniciando a vida política nos meios liberais, foi simpático à Revolução de 1842, passando depois para o partido conservador, onde teve o forte apoio inicial do marquês de Monte Alegre. Aderiu à Conciliação, liderada pelo marquês de Paraná e no final dos anos 1860 empenhou-se pela promulgação da Lei do Ventre Livre (1871)” (WEHLING, Arno. José Antônio Pimenta Bueno (1803-1878): Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. In: PRADO, Maria Emília (org.). **Dicionário do pensamento brasileiro: obras políticas do Brasil Imperial**. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 146).

²¹ “Pimenta Bueno ilustra, então, o caso de um político-jurista fortemente identificado com o Partido Saquarema. Seu percurso, que aponta uma origem social modesta, menino que não nascera em família abastada, mas mediana, na cidade de Santos (SP), indica um trajeto de ascensão social a partir da formação acadêmica em direito e da proteção de um político influente. Dessa forma, sua trajetória apresenta muitos elementos comuns com os percursos da elite imperial, característicos dos políticos bacharéis do Segundo Reinado, como: a graduação em direito, a reconversão de campo político (do Liberal para o Conservador ou vice-versa), a condição de tornar-se, primeiramente, magistrado, para poder ingressar na vida política e o apadrinhamento de um político importante, no caso líder liberal Martim Francisco Ribeiro de Andrada (Kugelmas, 2002, p. 20). O que diferencia o trajeto de Pimenta Bueno no grupo de constitucionalistas é que ele representa um caso de ‘direção política’, pois ocupou cargos políticos no topo do Estado, como os postos de chefe do Conselho de Ministros, senador e conselheiro de Estado (Nogueira e Firmo, 1973, p. 109) e apresentou os projetos de lei abolicionistas de 1870 (Kugelmas, 2002, p. 26). Outro fator importante a ser enfatizado sobre Pimenta Bueno diz respeito ao reconhecimento conquistado pela proximidade com a pessoa do monarca, o que é indicado por sua imagem de ‘conselheiro jurídico privado do Imperador’ (Alecrim, 2011, p. 68). A repercussão desse vínculo sobre sua produção doutrinária é nítida, tendo seu manual Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império (1857) figurado como ‘livro de cabeceira do Imperador’ (Kugelmas, 2002)” (PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 343-376, mai./ago. 2019).

²² Em ferina crítica à obra **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**, o jurista pernambucano Tobias Barreto, em 1872, pontua: “O Sr. Dr. Pimenta Bueno, atual marquês de São Vicente, passa por um dos vultos imponentes da nossa terra. É um jurista brasileiro; e, a crer-se nos conservadores, em cujo grêmio ele tem um lugar distinto, é talvez a maior autoridade do Senado [...] Já lá são idos cerca de quinze anos, que o nobre marquês publicou a sua obra de Direito Público Brasileiro. É uma exposição arrazoada de todos os artigos da Constituição e Ato Adicional, com a escolta indispensável de leis orgânicas e mais regulamentos e decretos, relativos à matéria. Total: um volumoso livro de 582 páginas, espécie de armazém

A produção de obras jurídicas pode ser tomada, assim, como um dos fatores que contribuem para a formação do discurso oficial do Estado, baseado em um ideário comum sobre políticas públicas ou mesmo sobre o regime político. Essa abordagem contribui, portanto, para a análise do papel da expertise jurídica nos processos de reprodução e legitimação de fenômenos políticos em distintos contextos históricos do cenário brasileiro. Quando se observa que frações da elite política mobilizaram a teorização do direito como uma ferramenta de contestação ou legitimação de regimes políticos, insere-se a doutrina constitucional no processo de definição jurídica das instituições políticas. Vê-se, então, que o poder simbólico dos constitucionalistas consiste em sua condição de experts da interpretação do dispositivo constitucional, a partir da qual desfrutam do trunfo de elaborar argumentos para a fundamentação tanto das decisões judiciais dos tribunais e cortes constitucionais quanto dos atos decisórios dos governos.²³

Obras de cunho mais prático²⁴, destituídas de viés crítico e com uma perspectiva essencialmente dogmática de reprodução do direito posto, legitimaram a usurpação do Governo Imperial das ferramentas de irradiação centralizada de entendimentos acerca da compatibilização de atos provinciais, naquilo que ficou conhecido como legislação dos avisos, como será minuciosamente explorado também no Capítulo 2.

jurídico, onde a mocidade estudiosa costuma embeber-se e ficar adormecida. Tal é a maneira coxa, o andar arrastado e vagaroso do autor. E, todavia, seriam desculpáveis esses defeitos externos, essas faltas de atitude e movimentos elegantes, tão necessários ao escritor hodierno, se a indigência da forma fosse compensada pela riqueza do fundo. Mas assim não acontece. Poderia achar-se injusto criticar atualmente uma obra, escrita há quinze anos; e eu não tomaria esse trabalho, se não possuíssemos coisa melhor, nem mesmo igual no gênero. Em segundo lugar, a obra de que trata, existe ainda hoje, como outrora, cercada do respeito e obediência, votados à magna ilustração de seu autor. Creio mesmo que o digno marquês está satisfeito com o que escreveu, e não deixa de ter seu livro como uma produção moderna e douradora. Muito estimaria eu que o fosse. Porém di-lo-ei tranquilo?... quanto mais leio e releio o volume referido, menos me conformo com as honras que se lhe dão [...] A ideia de desenvolvimento das coisas que nascem, progridem e acabam por destruir-se a si mesmas, essa vasta e fecunda concepção germânica, é estranha ao nobre marquês. Não o censuro por isso; mas lastimo que o seu livro, deste modo, não dê o menor indício de cultura literária, e assemelha-se a um escrito de teólogo [...] Precisamente, por ser um fruto de especulação filosófica, e sem base nos fatos, é que o pobre constitucionalismo não tem suco, e a cada passo parece esvaecer-se. Já daqui se começa a descobrir que não é só a aspereza de linguagem mal construída, e, por assim dizer, a reptilidade do estilo do Sr. Marquês, o que faz certa agastura em um leitor mais exigente; é também a curteza de olhar indagador, é a falta de fundo científico. Impressiona comicamente o modo singular, pelo qual ele julgou esclarecer os pontos duvidosos da doutrina constitucional” (BARRETO, Tobias. **A questão do Poder Moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977, p. 155-157).

²³ PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 343-376, mai./ago. 2019.

²⁴ Como exemplo: MOREIRA, Francisco Ignacio de Carvalho. **Constituição política do Imperio do Brasil**: seguida do acto adicional, lei da sua interpretação, e a lei do conselho de estado, augmentada com as leis regulamentares, decretos, avisos, ordens e portarias que lhe são relativas e que desde a sua publicação até ao presente se tem expedido. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1855; PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e anotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876; RODRIGUES, José Carlos. **Constituição política do Imperio do Brasil**: seguida do Acto Adicional, da lei da sua interpretação e de outras / analysada por um jurisconsulto; e novamente annotada com as leis regulamentares, decretos, avisos, ordens e portarias que lhe são relativas. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1863.

Para análise das fontes primárias documentais e bibliográficas, adotou-se, como recurso metodológico, a abordagem delineada por Pietro Costa acerca da historiografia jurídica²⁵, que, segundo o Professor Catedrático de História do Direito Medieval e Moderno, na Universidade de Florença, na Itália, seria “um tipo específico de hermenêutica”²⁶ materializada pela “interpretação de textos jurídicos”, assim entendidos como “aqueles que uma tradição²⁷ denota como tais”²⁸.

Considerando os documentos legislativos e normativos primários e as obras que constituem a fonte da presente pesquisa, na esteira de Pietro Costa, buscou-se interpretar os respectivos textos a partir de questões formuladas ao passado²⁹, constituindo a alteridade um elemento limitador da arbitrariedade da interpretação³⁰. Afinal, a reflexão da história do Direito pressupõe tensão constante entre passado e presente e o reconhecimento de que o historiador não se dissocia do objeto observado, “mas está ‘dentro dele’, envolvido em um processo que a sua própria atividade de observador contribuir para modificar”³¹.

[...] a observação é necessariamente “sobrecarregada de teoria”; o cientista não registra passivamente os fatos, mas os seleciona, os ordena, os constrói: em resumo os compreende a partir da sua específica formação cultural e profissional. Não é possível colher os fatos em sua nua objetividade, mas é inevitável percebe-los através da mediação da cultura,

²⁵ A proposta metodológica de Pietro Costa está bem caracterizada no Capítulo 1 da obra: COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 17-78.

²⁶ “A historiografia é uma ‘operação hermenêutica’: é a operação de um sujeito radicado no contexto histórico, no espaço e no tempo, na sociedade e na cultura que definem a sua identidade. Ainda que imerso no seu presente, **o historiador, todavia, se volta em direção ao passado, tentando não tanto usar, mas interpretar os textos antigos, de buscar neles o sentido que os caracterizava no contexto no qual foram produzidos e usados**” [grifou-se] (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 75).

²⁷ “[...] o saber jurídico do presente permite o diálogo como passado não porque o intérprete escolhe livremente (arbitrariamente) usar uma linguagem para atribuir significados e narrar textos, mas porque o passado do direito é ‘objetivamente’ conexo com o presente na inquebrável unidade da tradição: o diálogo amigável entre passado e presente é um diálogo ininterrupto, um contínuo fluir e refluir do passado no presente e do presente no passado” (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 33).

²⁸ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 43-45.

²⁹ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 61.

³⁰ “A liberdade da interpretação é ampla tanto quanto é extenso o campo da indeterminação do texto, mas não ilimitada: o vínculo é dado pela constitutiva “alteridade” do texto, pela necessidade de dar conta daquele texto, da sua coerência, da sua unidade. A arbitrariedade da interpretação não é então absoluta, mas relativa ao procedimento de análise que vê de qualquer forma o texto interpretante empenhado em dar conta do texto interpretado, orientado sobre ele” (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 24).

³¹ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 20.

da linguagem, do saber próprios do ambiente histórico e da camada profissional aos quais se pertence. [...] o saber historiográfico, na convencional divisão das tarefas dentro da corrente “enciclopédia do saber”, é individualizado primeiramente por uma conotação temporal: o saber historiográfico é um saber voltado ao passado, a realidade da qual o historiador se pretende expert é uma realidade já transcorrida: uma realidade que era, mas que não é mais; e ao historiador pede-se justamente que consiga re-construir a realidade desaparecida, a recria-la na narrativa. E então: a operação intelectual própria da historiografia não pode, por definição, ser reportada à categoria “observação de fato”, em nenhum sentido (positivista ou post-positivista) da expressão, pelo banal motivo de que o mundo dos eventos e das ações dos quais o historiador se ocupa foi, mas não é. O historiador não se encontra nunca, nem pode encontrar-se, pela definição convencional de seu saber, frente aos fatos, mas apenas frente a testemunhos, a pegadas, a discursos que não são “fatos”, mas sinais. A historiografia, em resumo, não dispõe nunca de um encontro face a face, não é uma análise direta da realidade, não é um discurso de primeiro grau, mas um discurso sobre um discurso, ou ao menos um discurso através de um discurso: entre a realidade e o historiador se interpõe um estratificado e complexo mundo de sinais, palavras, de testes que constituem, para o historiador, a demora habitual.³²

Tal perspectiva metodológica confere consistência técnica à presente pesquisa, porquanto foram materializados em textos as discussões, os embates e as narrativas no seio da Assembleia Geral, envolvendo os impactos da reforma constitucional promovida pelo Ato Adicional de 1834, sobretudo quanto aos mecanismos de harmonização entre descentralização e unicidade nacional.

O historiador, portanto, não descreve fatos, mas interpreta textos e estes textos não são um tecido contínuo e compacto que adere perfeitamente aos perfis da realidade: são pontos de vista fragmentados e descontínuos, testemunhos esparsos, indícios de uma realidade desaparecida, não fotografias exaurientes e fiéis dela.³³

Com efeito, o enfrentamento da problemática posta pressupõe a interpretação de textos históricos consistentes em fontes primárias constituídas por discursos e manifestações parlamentares correlatas à atividade normativa, atos institucionais produzidos pelo Governo Imperial e, ainda, obras literárias do século XIX que se propõem à análise jurídica do sistema constitucional imperial³⁴.

³² COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 20-21.

³³ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 21-22.

³⁴ A utilização da literatura jurídica do século XIX como fonte de pesquisa alinha-se à concepção de Pietro Costa quanto à importância da tradição como elemento de diálogo entre o passado e o presente, porquanto as

a) Registros documentais de atividade parlamentar existentes nos acervos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no período de 1835 a 1889

Quanto às fontes documentais primárias, apresentam-se, neste tópico, esclarecimentos acerca dos registros de atuação da Assembleia Geral existentes e acessíveis nos acervos da Câmara e do Senado, além daqueles referentes à produção institucional do Governo Imperial e do Conselho de Estado.

Por meio das Solicitações nº 210609-000042, nº 210715-000177, nº 210803-000001, nº 210810-000261 e nº 210921-000170, formuladas pelo canal Fale Conosco³⁵, no sítio eletrônico oficial da Câmara, pleitearam-se informações formais sobre o Acervo Histórico da Câmara dos Deputados referente ao período imperial.

Foi expressamente informado que todo o acervo histórico referente à atuação da Casa Legislativa no período imperial encontra-se arquivado nas dependências da instituição em Brasília/DF, sendo que parte da documentação existente ainda não foi digitalizada, estando disponível apenas em meio físico.

Os anais constituem uma fundamental fonte documental para a verificação da atividade do Plenário³⁶. Em face da informação de funcionamento da Assembleia Geral constante do Capítulo 3, com exceção dos registros das sessões legislativas ordinárias de 1842³⁷, 1849, 1863, 1872, 1881 e 1889³⁸, todos os anais da Câmara do período imperial se encontram digitalizados e disponíveis na internet³⁹.

obras teriam a pretensão de expor a dogmática jurídica e, assim, denotar a tradição assente no período: “A dogmática jurídica, portanto, exprime a essência da experiência jurídica em todo o arco de seu desenvolvimento e torna possível o diálogo entre presente e passado sob a insígnia da continuidade da tradição; respectivamente, a história do direito se move a partir do saber jurídico, sobre esta base compreende o passado, torna, enfim, o saber jurídico enriquecendo-o com os outros aportes da tradição por ela revisitada e reconstruída” (COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia: ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 33-34).

³⁵ Link: <https://camara.custhelp.com/>.

³⁶ Para compreensão da consolidação e publicação dos Anais da Câmara dos Deputados, vide: BRASIL. **Anais da Câmara dos Deputados**: notícia histórico-bibliográfica. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 1963. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/17019/anais_parlamento_1963.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 13 set. 2023.

³⁷ Os anais correspondentes ao ano de 1842 registram apenas as sessões preparatórias da Câmara, não havendo a ocorrência de sessão legislativa ordinária no período.

³⁸ Os anais correspondentes ao ano de 1889 registram apenas as sessões preparatórias da Câmara, não havendo a ocorrência de sessão legislativa ordinária no período.

³⁹ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=A> e em: <http://bndigital.bn.br/acervo-digital/Annaes-do-parlamento/132489>. Acesso em: 13 set. 2023.

No bojo da Solicitação nº 210609-000042, o Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (CEDI/CD) apresentou os seguintes esclarecimentos:

Para a documentação do referido período, de 1835 a 1889, o Arquivo Histórico elaborou o Quadro de arranjo do fundo Câmara dos Deputados, denominado CD1 (1826 a 1889). É um instrumento preliminar, pois ainda não foi publicado oficialmente pelo Arquivo da Câmara. Esse quadro traz a representação da documentação e as séries documentais que o compõem. O quadro de arranjo (1826 a 1889) é composto de 3 grupos, 13 séries e 22 subséries. O fundo da documentação da Câmara dos Deputados, do período de 1826 a 1889 foi dividido em grupos. **O grupo 1, denominado "Petições e Comunicações Oficiais encaminhadas à Câmara dos Deputados", reúne as séries que refletem os documentos que a Câmara dos Deputados recebeu das instituições e da sociedade [...]. O grupo 2, denominado "Atividades Legislativas", reúne as séries que refletem as atividades-fim da Câmara dos Deputados na época do Império. Os documentos desse grupo são o resultado das atividades legislativas executadas por deputados e comissões. [...] O grupo 3, denominado "Registro dos trabalhos e Publicações Oficiais", reúne as séries documentais que refletem as atividades administrativas de registro, controle e publicação do andamento dos trabalhos do Plenário, Comissões e Secretarias. [grifou-se]**

Da relação das espécies documentais existentes no Grupo 3 do Quadro de Arranjo de Fundo da Câmara dos Deputados, para os fins da presente pesquisa, como base documental relevante de verificação da ocorrência de apreciação de projetos e leis provinciais por parte da Comissão das Assembleias Provinciais, além dos registros constantes dos anais, destacam-se: relatórios e sinopses de tramitação dos trabalhos da câmara dos deputados⁴⁰, livros de registro de pareceres⁴¹ e livros de assentamentos e atos normativos de governos provinciais⁴².

Quanto ao Senado Federal, em sede do Requerimento NUP nº 00100.036243/2021-91, o Serviço de Arquivo Histórico da Coordenação de Arquivo da Secretaria de Gestão de Informação e Documentação (SEAHIS/COARQ/SGIDOC/SF) informou que todo o acervo histórico referente à atuação da Casa no período imperial está concentrado nas dependências da instituição em Brasília/DF.

Para verificação da atividade do Plenário do Senado, os anais são uma importante fonte de informação. Consoante informado pelo SEAHIS, o registro das sessões plenárias

⁴⁰ Arquivos digitalizados e disponíveis em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/25920>.

⁴¹ Segundo o CEDI/CD, tais documentos não se encontram digitalizados, sendo necessária a consulta presencial pelo pesquisador.

⁴² Segundo o CEDI/CD, tais documentos não se encontram digitalizados, sendo necessária a consulta presencial pelo pesquisador.

nos livros de anais seria mais detalhado e minucioso se comparado com as respectivas atas. “Nos anais é possível verificar a transcrição das falas de discursos dos parlamentares ou convidados (quando há) e, também, de documentos, como proposições, ofícios, etc.” Desse modo, atesta-se, para os fins da presente pesquisa, que a consulta aos anais prevaleceu sobre a consulta às atas.

Sobre os anais, a pesquisadora Beatriz Westin de Cerqueira Leite, em 1973, calcada em profunda pesquisa primária, produziu uma das primeiras grandes teses acadêmicas sobre o Poder Legislativo no período imperial, mais precisamente sobre o Senado:

O resumo dos discursos pronunciados era publicado em o *Diário Oficial*. Esse Diário tinha uma tiragem limitada, não era um jornal importante no Império, de forma que tendo o governo interesse em que os debates do Senado fossem publicados, decidiu-se após 14 anos de publicação nesse *Diário*, substituí-lo pelo *Diário do Rio* [...] O fato é que o *Diário Oficial* realmente não correspondia à necessidade de divulgação dos trabalhos legislativos. Essa ineficiência do jornal foi comentada por diversas vezes [...] Foi como redator do *Diário do Rio* que Machado de Assis assistiu a uma sessão, da qual resultou depois a sua famosa e bela crônica: “O Velho Senado”⁴³. Além dos taquígrafos, dois redatores assistiam às sessões. Os discursos pronunciados e anotados pelos primeiros eram entregues aos senadores para revisão. Estes deveriam devolvê-los logo. Havia um prazo de cinco dias para a publicação, posteriormente, dez. **Os trabalhos eram publicados no jornal (resumidos) e nos Anais.** Quando as sessões demoravam mais de quatro horas, os redatores e taquígrafos recebiam indenização. **Alguns oradores, dizia ainda Afonso Celso, alteravam seus discursos, ou retirando frases ou interpolando trechos. Houve frequentemente acusações de senadores a colegas, dizendo que pronunciaram frases que depois preferiram retirar, ou então colocaram no jornal trechos não pronunciados [...]** O historiador que lê os Anais sabe por isso mesmo que nem tudo do que foi dito está publicado e nem tudo do que foi registrado realmente se pronunciou. Havia referências a grandes choques no Senado, dos quais só se tem conhecimento alguns dias depois, pois no dia fixado não foi registrado.⁴⁴ [grifou-se]

⁴³ Trata-se de emblemática obra de Machado de Assis, em tom sarcástico, acerca do ambiente das sessões do Senado imperial e de seus personagens. Ainda que se trate de obra essencialmente literária, publicada originalmente em 1898, não se pode negar seu valor histórico (ASSIS, Machado de. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, 2004).

⁴⁴ LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. **O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)**. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 82-83.

Consoante a informação de funcionamento da Assembleia Geral, constante do Capítulo 3 desta tese, salvo registros correspondentes às sessões legislativas ordinárias de 1842, 1849, 1863, 1881 e 1889, estão digitalizados e disponíveis na internet⁴⁵ todos os anais do Senado referentes às sessões ocorridas no período imperial.

No mesmo Requerimento NUP nº 00100.036243/2021-91, foram pleiteadas informações sobre o acervo de registros das atividades da Comissão de Assembleias Provinciais, sendo informado pelo SEAHIS que, a rigor, os “documentos produzidos pelas comissões presentes no acervo são pareceres e proposições”, dada a sistemática de registro dos trabalhos parlamentares de acordo com o RIS/1831:

Nos documentos legislativos do período imperial custodiados pelo Senado, não localizamos registro das reuniões das comissões, sejam elas permanentes ou especiais. Nas atas e nos livros de Anais temos os registros das sessões preparatórias, das imperiais de abertura e encerramento e das diárias relacionadas às sessões legislativas de cada legislatura. Quando havia algum encaminhamento durante as sessões para que as comissões trabalhassem, havia o registro desse encaminhamento, mas não o registro das reuniões das comissões em si.

Quanto aos registros de pareceres e proposições da Comissão de Assembleias Provinciais no Senado, no período de 1835 a 1889, esclareceu o SEAHIS que:

O Acervo Histórico do Senado presente no Arquivo Histórico do Senado é composto por mais de 50 espécies documentais, como por exemplo, atas de reuniões plenárias, livros de anais, projetos de lei, projetos de resolução, emendas, indicações, decretos, pareceres, autógrafos, mensagens, avulsos, entre outras.

Da relação das espécies documentais informadas em resposta ao Requerimento NUP nº 00100.036243/2021-91, para os fins da presente pesquisa, como base documental relevante de verificação da ocorrência de apreciação de projetos e leis provinciais por parte da Comissão de Assembleias Provinciais, além dos registros constantes dos anais, destacam-se as seguintes espécies de documento parlamentar: parecer, projeto de resolução, proposição e resolução. Logo, foram identificadas as seguintes bases documentais de pesquisa no Acervo Histórico do Senado relevantes para a investigação pretendida:

⁴⁵ Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio_digitalizados.asp. Acesso em: 6 set. 2023.

Quadro 1 – Bases documentais existentes no Arquivo Histórico do Senado acerca da apreciação de projetos e leis provinciais no período de 1835 a 1889

PERÍODO	TÍTULO DO ENCADERNADO	DIGITALIZADO?
1826/1850	Livro de projetos e resoluções do Senado	SIM
1826/1865	Livro de Autógrafos dos decretos e resoluções da Assembleia Geral, que o Senado tem aprovado e dirigido a sanção imperial	SIM
1833/1845	Livro de resoluções da Assembleia Geral Legislativa enviados ao Senado	SIM
1836/1839	Livro de projetos, resoluções e pareceres do Senado	SIM
1836/1839	Livro de projetos, resoluções e pareceres do Senado	SIM
1837/1843	Livro de pareceres, requerimentos e indicações do Senado do Império	NÃO
1839/1846	Livro de projetos e resoluções do Senado	SIM
1841/1842	Livro de registros de pareceres do Senado do Império	NÃO
1841/1845	Livro de projetos e resoluções do Senado	SIM
1847/1850	Livro de projetos e resoluções da Assembleia Geral Legislativa	SIM
1854/1855	Livro de Autógrafos dos decretos e resoluções da Assembleia Geral, que o Senado tem aprovado e dirigido a sanção imperial	SIM
1855/1868	Livro de projetos e resoluções do Senado do Império	SIM
1862/1880	Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à sanção	SIM
1864/1865	Livro de pareceres, requerimentos e indicações do Senado do Império	NÃO
1867/1877	Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à sanção	SIM
1869/1880	Livro de projetos e resoluções do Senado	SIM
1870/1879	Livro de pareceres, requerimentos e indicações do Senado do Império	NÃO
1873/1875	Livro de projetos e resoluções do Senado	SIM
1875	Livro de resoluções da Assembleia Geral	SIM
1877/1879	Livro de resoluções da Assembleia Geral Legislativa	SIM
1878/1880	Livro de pareceres do Senado	NÃO
1878/1882	Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à Sanção	SIM

Fonte: Elaborador pelo autor a partir de informações oficiais do SEAHIS/COARQ/SGIDOC/SF

Os documentos digitalizados foram disponibilizados ao pesquisador, sendo necessária a consulta presencial apenas àqueles documentos correspondentes à informação “NÃO”, na 3ª coluna do Quadro 1.

b) Documentação relativa à provocação do Poder Executivo para a Assembleia Geral acerca dos projetos e normas provinciais

Conforme será exposto no Capítulo 2, considerando que o Governo Imperial tinha por prática reiterada a comunicação à Câmara dos Deputados sobre a (in)compatibilidade dos projetos e leis provinciais com as normas constitucionais, para os fins da presente investigação, contemplando parte das provocações dirigidas à Assembleia Geral no intuito

de deflagrar o processo de fiscalização dos atos provinciais, mostrou-se fundamental fazer um levantamento de tais comunicações advindas do Poder Executivo.

Para tanto, com o objetivo de apurar expedientes, avisos e comunicações enviados à Câmara dos Deputados pelos ministérios, foram feitos levantamentos a partir das seguintes bases de dados: Atas do Conselho de Estado do Império^{46,47}, Coleção das Leis do Império do Brasil⁴⁸ (Parte III – Decisões do Governo⁴⁹) e relatórios do Ministério do Império apresentados à Assembleia Geral Legislativa⁵⁰.

Somente foram consideradas para os fins da presente pesquisa as provocações do Poder Executivo à Câmara dos Deputados identificadas na investigação que tenham sido formalmente recebidas pela respectiva Casa, o que foi aferido com esteio nos *Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados* (com a referência à leitura do recebimento do expediente e seu encaminhamento interno) e das *Sinopses dos Atos Parlamentares da Câmara dos Deputados* (com o registro de proposições e projetos oriundos do Poder Executivo).

Por fim, ainda quanto ao aspecto metodológico, dado o elevado volume de documentos primários, fontes parlamentares e livros originais do século XIX citados na presente pesquisa, por opção metodológica e como forma de manter a originalidade dos argumentos e exposições, foi preservada a grafia de regência do respectivo período histórico nas transcrições de discursos e debates publicados nos anais legislativos, bem como aquelas constantes de normas e documentos oficiais e, ainda, das obras literárias consultadas.

Não que se tenha a pretensão de realizar uma historiografia linguística ou um estudo lexical, mas, dada a pretensão de exploração de um conjunto de instituições e sistemas normativos e institucionais desenvolvidos no século XIX, ao preservar a grafia e o léxico da época, buscou-se evitar todo tipo de desvirtuamento do uso histórico das expressões e das

⁴⁶ Somente foram consideradas as atas lavradas a partir de 1842, porquanto o Conselho de Estado foi extinto pelo Ato Adicional de 1834, mas, em 1842, foi restaurado por força da Lei nº 234, de 23/11/1841.

⁴⁷ Integralmente transcritas e disponíveis em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/AT_AtadoConselhoDeEstado.asp. Acesso em: 20 ago. 2023.

⁴⁸ Integralmente digitalizadas e disponíveis em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/18299/browse?order=ASC&rpp=20&sort_by=2&etal=-1&offset=40&type=dateissue. Acesso em: 20 ago. 2023.

⁴⁹ A Parte III, referente às Decisões do Governo, compreende as deliberações, comunicações, ofícios e avisos dos órgãos do Poder Executivo.

⁵⁰ Integralmente digitalizados e disponíveis em: <http://bndigital.bn.br/acervo-digital/brasil-ministerio-imperio/720968>. Acesso em: 15 ago. 2023.

características da escrita de documentos oficiais, prescrições normativas, registros dos trabalhos parlamentares ou mesmo da estrutura redacional das referências citadas.

1 A CONSTRUÇÃO DAS BASES NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DO SISTEMA DE RESOLUÇÃO DAS TENSÕES ENTRE O PODER NORMATIVO CENTRAL E OS PODERES LOCAIS NO PERÍODO IMPERIAL

O primeiro capítulo tem por propósito, em três partes, identificar e problematizar as bases normativas constitucionais e infraconstitucionais da conformação das atribuições político-administrativas das províncias (poder local) e sua relação com o poder central.

Na primeira parte, são apresentados e analisados os processos político-institucionais envolvendo a postura do Estado Imperial diante da autonomia político-administrativa das entidades locais desde a segunda metade do século XVIII até a emancipação política brasileira⁵¹ e outorga da Constituição em 1824.

Na segunda parte, são levantados e avaliados iniciativas parlamentares e diplomas legislativos que, a partir da Constituição de 1824, forjaram as estruturas e os canais de relacionamento institucional entre o poder central e os núcleos regionais.

A terceira parte é dedicada à detalhada investigação dos processos legislativos de trabalho que culminaram na conformação da estrutura constitucional de abordagem da distribuição de poderes e atribuições para as províncias e de estabelecimento das dimensões e possibilidades institucionais de controle e orientação do poder central, notadamente com a

⁵¹ Para um maior panorama historiográfico acerca dos eventos e das narrativas sobre a independência do Brasil, vide: BERBEL, Márcia Regina. **A nação como artefato**: deputados do Brasil nas Cortes Portuguesas (1821-1822). São Paulo: Hucitec, 1999; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991; GERSON, Brasil. **A revolução brasileira de Pedro I**: uma história essencialmente política da Independência. São Paulo: Saraiva, 1971; LUSTOSA, Isabel. **Insultos impressos**: A guerra dos jornalistas na independência (1821-1823). São Paulo: Companhia das Letras, 2000; LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem monarquia**: o pensamento político do Marques de Caravelas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014; MAXWELL, Kenneth. **Chocolate, malandros e outros piratas**: ensaios tropicais. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999; MONTELLO, Josué (dir.). **História da Independência do Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1972; MOTA, Carlos Guilherme. **1822**: dimensões. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022; NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais**: a cultura política da independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003; OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. **Ideias em confronto**: embates pelo poder na Independência do Brasil (1808-1825). São Paulo: Todavia, 2022; PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI**: um príncipe entre dois continentes. São Paulo: Companhia das Letras, 2008; PIMENTA, João Paulo. **A independência do Brasil e a experiência hispano-americana (1808-1822)**. São Paulo: Hucitec, 2015. RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974; SEELAENDER, Aírton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno (org.). **Entender a Independência**: 1822 na história das instituições brasileiras. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022; SOUZA, Iara Lis Carvalho. **Pátria coroada**: o Brasil como corpo político autônomo (1780-1831). São Paulo: Unesp, 1999; VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

aprovação do Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16/1834) e da Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840).

Para fins de incursão na problemática central da pesquisa, neste primeiro capítulo será identificada e exposta a sequência dos processos político-institucionais e das razões legislativas que culminaram na aprovação das matérias que definiram os contornos dos mecanismos e arranjos de resolução de tensões entre descentralização normativa e busca de unidade nacional.

1.1 Brasil colonial e as estruturas administrativas descentralizadas

Sob o prisma normativo e institucional, as ações normativas e administrativas do império português, notadamente do período pombalino (1750 a 1777) até vésperas da independência, explicitam uma preocupação constante com a disciplina das estruturas administrativas locais e seu relacionamento com a Coroa⁵², buscando uma delimitação da margem de autonomia, sem prejuízo substancial da centralização⁵³.

Maria de Fátima Silva Gouvêa destaca que, desde o início do século XIX, a legislação editada pela Coroa portuguesa utilizava, de forma alternada e mesmo ambígua, as expressões “capitania” e “província”, “sendo ambos os termos utilizados na designação das unidades territoriais que integravam o império luso na América”⁵⁴, em especial após 1759, com a extinção, pelo Marquês de Pombal, do sistema de capitanias hereditárias e a instituição das capitanias régias⁵⁵.

A busca da conciliação entre o dinamismo administrativo local e a centralização dos desígnios estratégicos de condução dos negócios públicos⁵⁶, sobretudo a administração da

⁵² “O Brasil não constituía uma unidade para os efeitos da administração metropolitana, mas um conjunto de capitanias [...] Para a administração geral de todo império português havia o Conselho Ultramarino, subordinado a um dos quatro secretários do governo, o secretário de Estado dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos. Pelo Conselho transitavam todos os negócios da colônia, respeitada a matéria exclusiva da mesa da Consciência e Ordens, sem que o tribunal administrativo se limitasse a uma direção geral, funcionando diretamente e/ou como instância superior” (AVELLAR, Hélio de Alcantara. *Administração Pombalina*. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 5. Brasília: FUNCEP/UnB, 1983, p. 53).

⁵³ Nesse sentido: WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João*. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 6. Brasília: FUNCEP/UnB, 1986.

⁵⁴ GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **O império das províncias**: Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 17-18.

⁵⁵ Para tanto, vide: AVELLAR, Hélio de Alcantara. *Administração Pombalina*. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 5. Brasília: FUNCEP/UnB, 1983, p. 51-81.

⁵⁶ “[...] ao final da era colonial, o estado brasileiro, num modo tipicamente patrimonial, exibiu uma combinação de, por um lado, uma autoridade altamente centralizada em cujo topo estava o monarca português e as camadas mais elevadas, burocratizadas, da administração real e, de outro lado, um poder altamente descentralizado,

justiça⁵⁷, levou a Coroa a estabelecer, por meio do Alvará Régio de 10/09/1811, a criação, em todos os domínios ultramarinos, de Juntas de Justiça, compostas pelo governador, pelo ouvidor e pelo juiz de fora, com a especial finalidade de auxiliar, em dinâmica desconcentrada⁵⁸, a atuação da Mesa do Desembargo do Paço⁵⁹, situado na então sede do reino: o Rio de Janeiro.

Aliado ao já desenvolvido sistema de “prebendalização da administração real nos territórios americanos”⁶⁰, como bem analisado por Fernando Uricoechea⁶¹, dadas as condições territoriais e o esquema de produção colonial, a organização burocrática dos domínios ultramarinos de Portugal, em especial no Brasil, evidenciava a descentralização administrativa na condução dos negócios da Coroa e considerável autonomia para as capitâneas régias. De acordo com Arno Wehling, os governadores das chamadas grandes

monopolizado pelos senhores de terra na sua capacidade de autoridades delegatórias de funções patrimoniais” (URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 49).

⁵⁷ A busca da eficiência na gestão dos negócios locais é destacada nas razões lançadas pelo rei para a expedição do alvará: “Eu, o Príncipe Regente faço saber aos que este Alvará com força de lei virem: que, **sendo-me presentes os sérios, e mui atendíveis prejuízos, que sofrem os meus fiéis vassallos, residentes nos meus domínios ultramarinos, ocasionados pelas demoras, e delongas, com que se embarça, e protrai a final decisão dos negócios**, especialmente dos forenses, em todos aqueles casos e incidentes em que se faz necessário recorrer a superiores instâncias; pois que **a distância, que medeia entre aqueles meus domínios ultramarinos e a sede, em que temporariamente tenho fixado a minha residência, e estabelecido os tribunais régios, a que confiei e deleguei o meu supremo e real poder de julgar, e fazer pronta e reta justiça aos meus vassallos, impede que tais negócios possam definitivamente resolver-se com aquela brevidade que conviria**. E que, sendo-me igualmente constante, **que de tão frequentes e tão dispendiosos recursos tem resultado a ruína de muitos dos principais habitantes das minhas possessões ultramarinas, que, constrangidos a confiar os seus interesses a procuradores que não conhecem, sucede, pelas mais das vezes, serem por eles sacrificados, exauridos, e reduzidos ao mais duro estado de mendicidade**” [grifou-se]. O inteiro teor do Alvará Régio de 10/09/1811 encontra-se disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/antioresa1824/alvara-39860-10-setembro-1811-570801-publicacaooriginal-93908-pe.html>. Acesso em: 10 jul. 2023.

⁵⁸ Pelo rol de atribuições previstas no Alvará Régio de 10/09/1811, além da incumbência de promover eleição de vereadores das câmaras, percebe-se a delegação de substanciais atribuições de gestão local da justiça, como expedição de alvarás de fianças nos casos permitidos, fixação do número de advogados habilitados para o exercício da função na capitania, autorização para processamento de demandas envolvendo a Coroa e a Fazenda e comutação de penas e decretação de perdão “costumeiramente concedidos às sextas-feiras santas”.

⁵⁹ A Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens criada pelo Alvará Régio de 22 de abril de 1808, tratava-se do órgão superior da administração judiciária no Brasil.

⁶⁰ URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 31.

⁶¹ Fernando Uricoechea analisa a correlação entre o padrão de povoamento da terra e o padrão de administração da colonização brasileira, concluindo que uma suposta racionalidade inerente à burocratização desenvolveu-se sob a égide de orientações típicas do patrimonialismo, de modo que a privatização das funções públicas característica do sistema de prebenda reforçou a elitização regional e contribuiu para a resistência às ações de centralização da Coroa ao longo não só da colonização, como também do império brasileiro (URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 31-49).

capitanias⁶² “exerciam, em ponto igual ou maior, a mesma atribuição dos vice-reis”⁶³, de modo que eventuais conflitos deveriam ser dirimidos pelo Conselho Ultramarino.

Um evento trouxe impactos relevantes na organização burocrática e no relacionamento entre as capitanias e a sede do Reino: a transferência da Corte para o Brasil em 1808⁶⁴, que promoveu uma espécie de “interiorização da Metrôpole”⁶⁵. Mas, foi na década de 1820, nos estertores do domínio formal português no contexto do movimento constitucional do Porto⁶⁶, que as administrações regionais passaram a ostentar maior autonomia⁶⁷.

Em Portugal, a chegada do movimento constitucionalista a Lisboa, em setembro de 1820, teria profundo impacto na dinâmica do relacionamento entre as capitanias brasileiras e a Corte, com todo seu aparato sediado no Rio de Janeiro. Com a instituição da Junta Provisória do Governo Supremo do Reino, em setembro de 1820, e a deposição da Regência atuante em Portugal, teve início o processo de elaboração e definição das instruções eleitorais para a convocação das Cortes Gerais. Consoante Berbel, a adoção dos critérios de elegibilidade para a composição das Cortes Gerais, baseados na Constituição espanhola de 1812, acarretou importante orientação no Reino do Brasil para viabilizar uma representação brasileira nos trabalhos constituintes: a atribuição de autonomia às capitanias então existentes para realizarem seus próprios processos de eleição dos representantes⁶⁸. A partir

⁶² Eram consideradas como grandes capitanias: Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Pará, Maranhão, Goiás e Mato Grosso. Era subalterna à capitania do Pará a capitania de São José do Rio Negro; à capitania do Maranhão, a capitania do Piauí; à capitania de Pernambuco, as capitanias do Ceará (autônoma a partir de 1799), Rio Grande do Norte e Paraíba (autônoma a partir de 1799); e à capitania do Rio de Janeiro, as capitanias do Rio Grande de São Pedro (autônoma a partir de 1802) e Santa Catarina. A capitania do Espírito Santo apresentava dupla subordinação: o governo militar estava vinculado à Bahia e a administração civil e eclesiástica, ao Rio de Janeiro (WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João*. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 6. Brasília: FUNCEP/UnB, 1986, p. 38 e 49).

⁶³ WEHLING, Arno. *Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João*. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 6. Brasília: FUNCEP/UnB, 1986, p. 49.

⁶⁴ Cf. VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 123-194.

⁶⁵ Cf. DIAS, Maria Odila da Silva. *A Interiorização da Metrôpole*. In: MOTA, Carlos Guilherme. **1822: dimensões**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022. p. 149-166.

⁶⁶ “A Revolução Liberal do Porto, que eclodiu aos 24 de agosto de 1820, teve como ponto de partida uma sublevação militar e representou uma ruptura efetiva com as estruturas do Antigo Regime, levando à formação de uma Junta Provisional do Governo Supremo do Reino [...] O movimento, de fato, teve como propósito uma ‘regeneração’ política, exigindo a convocação de Cortes, agora com caráter deliberativo, para se elaborar uma Constituição, tratar da volta de d. João VI para Portugal e do restabelecimento do lugar que se julgava merecido para a ex-metrôpole no interior do Império português” (VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 205-206).

⁶⁷ Cf. NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)**. Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003, p. 244-267.

⁶⁸ BERBEL, Márcia Regina. **A nação como artefato: deputados do Brasil nas Cortes Portuguesas (1821-1822)**. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 230-234.

de tal premissa, ao longo dos meses de janeiro e fevereiro de 1821, algumas capitânicas brasileiras, a exemplo de Bahia, Grão-Pará e Maranhão, declararam sua adesão às Cortes Gerais, o que implicava sua desvinculação do centro político-administrativo do Rio de Janeiro⁶⁹.

Caberia à província declarar seu desejo de firmar ou não o contrato, logo, de compor ou não a nova nação. A Revolução do Porto e a reunião das Cortes foram entendidas como a oportunidade de escrever e selar um novo contrato federalista, pelo qual as elites provinciais conquistariam uma verdadeira autonomia política e administrativa no interior da renovada união.⁷⁰

No dia 09/03/1821, as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes, contando apenas com representantes eleitos dos Reinos de Portugal e Algarves, aprovaram as *Bases da Constituição Política da Monarquia Portuguesa*⁷¹, do qual se destaca o item 21:

21. Somente à Nação pertence fazer a sua Constituição, ou lei fundamental, por meio de seus Representantes legitimamente eleitos. Esta lei fundamental obrigará por ora somente aos Portugueses residentes nos Reinos de Portugal e Algarves, que estão legalmente representados nas presentes Cortes. **Quanto aos que residem nas outras três partes do mundo, ela se lhes tornara comum, logo que pelos seus legítimos Representantes declarem ser essa a sua vontade.** [grifou-se]

Noticiados os acontecimentos que se passavam em Portugal, intensificavam-se os movimentos nas províncias e no Rio de Janeiro⁷², culminando na capitulação de Dom João VI, que, ao reconhecer a legitimidade das Cortes Gerais e se submeter às Bases da Constituição⁷³, editou o Decreto de 07/03/1821⁷⁴, pelo qual comunicou seu retorno a Portugal e a transferência da Corte para Lisboa, destacando:

⁶⁹ Cf. VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 210-211.

⁷⁰ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 42.

⁷¹ Inteiro teor disponível no sítio virtual da Assembleia da República Portuguesa no link: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/bases-da-constituicao-1821.aspx>. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁷² Para maiores detalhes: NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)**. Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003, p. 245-254.

⁷³ PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI: um príncipe entre dois continentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 340-363.

⁷⁴ Inteiro teor disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/dim/1821/DIM-7-3-1821-1.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

E para que os Meus Povos deste mesmo Reino do Brazil possam, quanto antes, participar das vantagens da Representação Nacional, enviando proporcionado numero de Deputados Procuradores ás Cortes Geraes do Reino Unido; em outro Decreto, da data deste, Tenho dado as precisas determinações, para quo desde logo se comece a proceder em todas as Províncias a eleição dos mesmos Deputados na fórmula das Instrucções, que no Reino de Portugal se adoptaram para esse mesmo effeito, passando sem demora a esta Côrte os que sucessivamente forem nomeando nesta Província, a fim de Me poderem acompanhar os que chegarem antes da Minha sahida deste Reino; Tendo Eu aliás providenciado sobre o transporte dos que depois dessa época, ou das outras Províncias do Norte houverem de fazer viagem para aquelle seu destino. [grifou-se]

No ensejo da contemplação da representação brasileira nas Cortes Gerais, o Decreto de 24/04/1821⁷⁵ determinou que os governos legitimamente estabelecidos nos Estados Portuguezes de Ultramar e Ilhas Adjacentes promovessem, desde logo:

[...] ás eleições dos Deputados de Côrtes, nas quaes se observarão, quanto fôr possível, as Instrucções, que a Junta Provisional do Governo deste Reino, em data de 22 de Novembro do anno passado, mandou publicar assim para esta Capital, **como para as Províncias do Reino, ajustando as mesmas instrucções ás circunstancias locaes de cada uma Província.** [grifou-se]

O complexo procedimento eleitoral foi realizado em cada província em calendários e contextos diversos. Da mesma forma, o envio dos representantes eleitos a Portugal ocorreu de forma desordenada.

Com o retorno de Dom João VI e o tumultuado início de regência de Dom Pedro I, ficou configurado um cenário de incerteza e tensão quanto às relações institucionais entre as províncias e o centro político-administrativo do Reino do Brasil⁷⁶. Como esclarecido por Neves, “enquanto o governo central ficava reduzido quase à impotência, as outras províncias brasileiras, ao longo do ano de 1821, formavam governos provisórios ou juntas governativas”⁷⁷.

⁷⁵ Inteiro teor disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/dim/1821/dim-24-4-1821.htm. Acesso em: 12 jul. 2023.

⁷⁶ Cf. VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 214

⁷⁷ NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência (1820-1822)**. Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003, p. 266-267.

Com vistas a estabelecer um tratamento uníssono para a configuração político-administrativa das províncias, as Cortes Gerais deliberam sobre importante medida⁷⁸, chancelada por Dom João VI com o Decreto de 1º/10/1821. Na esteira dos acontecimentos que se passaram em Pernambuco⁷⁹, tal normativo estabeleceu a estrutura de organização política e militar das “Províncias do Brasil”, sendo criadas juntas provisórias de governo. Relevador é o teor do art. 6º da norma, ao conferir às juntas “toda a autoridade, e jurisdição na parte civil, economica administrativa, e de policia”.

Vale ainda ressaltar a importância dedicada às instituições regionais de governo em meio à grave crise político-institucional observada por ocasião do processo de emancipação política com vistas a possivelmente minimizar os riscos de uma possível ruptura ou fragmentação territorial. Abria-se, assim, espaço para o surgimento incipiente de uma representatividade política das províncias no novo império brasileiro em formação.⁸⁰

O andamento dos trabalhos constituintes⁸¹ nas Cortes Gerais e as crescentes insatisfações do Reino do Brasil com os rumos da futura Constituição em processo de elaboração⁸² despertaram, como se verá a seguir, a ideia de uma constituinte, que teria profundos impactos na articulação entre as administrações regionais e a central.

A pretensão descentralizadora das províncias junto às Cortes Gerais é explicitada pelo filósofo político português Silvestre Pinheiro Ferreira (1769-1846), instado a se manifestar, na qualidade de Ministro dos Negócios Estrangeiros, na sessão de 15/03/1822:

⁷⁸ PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI: um príncipe entre dois continentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 376-377.

⁷⁹ Tratou-se de um movimento ocorrido em Pernambuco, em agosto de 1821, que resultou na instalação de uma junta governativa provisória, com sede na cidade de Goiana, “com o objetivo de adequar a Província de Pernambuco aos princípios constitucionalistas portugueses em vigência após a Revolução do Porto de 1820” (CABRAL, Flávio José Gomes. “Avante, soldados pernambucanos, o mundo nos observa”: A junta de Goiana e a Convenção de Beberibe no contexto da Independência do Brasil. **Revista de Pesquisa Histórica – CLIO**, Recife, v. 39, n. 2, p. 441-462, jul/dez. 2021). Face aos acontecimentos, as Cortes Gerais de Lisboa, “considerando a necessidade de organizar o systema de Governo e Administração Publica da Província de Pernambuco, por uma maneira accommodada ao presente estado de cousas”, por meio do Decreto de 1º de setembro de 1821, formalizaram a organização da Junta Provisória e Governo das Armas da Província de Pernambuco.

⁸⁰ GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **O império das províncias: Rio de Janeiro, 1822-1889**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 18.

⁸¹ PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI: um príncipe entre dois continentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 379-386.

⁸² Cf. VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 220-229.

Eis aqui a única vista de interesse, que é comum a todas as províncias do Brasil. Agora **o que é particular a cada uma delas, é o desejo de que todos os negócios, que só dizem respeito a qualquer delas comecem e acabem dentro delas; sejam tratados, julgados e decididos por homens nela residentes, e por ela escolhidos**; quer seja dos seus próprios habitantes, ou das pessoas que ela entenda dever chamar ou admitir de alguma outra parte. Por consequência o que segundo minha observação **tenho depreendido da vontade de mais geral dos brasileiros é, que nos interesses de cada uma das províncias, nenhuma das outras províncias, nem o governo geral, em qualquer parte que ele esteja estabelecido, se haja de intrometer**. Mas seria fazer-lhes uma injustiça o concluir daqui, que eles por isso aspirem à total independência do governo central da monarquia. **O que todas e cada uma das províncias pretendem, torno a repetir, é que este governo entenda unicamente dos interesses, que são comuns a todas ou a algumas das mesmas províncias, abstendo-se de intervir nos que só são particulares a esta ou àquela**. Estes são, segundo minha observação, os sentimentos mais gerais, que eu pude descobrir nos brasileiros, tanto no tocante aos interesses gerais do Brasil, como aos particulares a cada uma das províncias.⁸³ [grifou-se]

A Constituição Política da Monarquia Portuguesa⁸⁴, contemplando o Reino do Brasil, foi aprovada pelas Cortes Extraordinárias e Constitucionais em 23/09/1822, sendo jurada por Dom João VI em 1º/10/1822⁸⁵, na qualidade de Rei do “Reino-Unido de Portugal, Brasil e Algarves d’aquem e d’além mar em África”. De caráter liberal e consideravelmente restritiva aos poderes do monarca⁸⁶, o texto constitucional resultante da Revolução do Porto seria, de certa forma, orientativo para a definição das bases do projeto a ser elaborado pela Assembleia Constituinte brasileira em 1823.

1.2 Os primórdios da Assembleia Constituinte de 1823: uma constituinte condicionada?

A ideia de uma constituinte no Brasil – ainda que sem pretensão separatista de Portugal – tornou-se materialmente palpável a partir da convocação do Conselho de

⁸³ FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **As dificuldades de um império luso-brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 162-163.

⁸⁴ Íntegra do texto constitucional publicado na Imprensa Oficial. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁸⁵ Cf. ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **A Constituição de 1822**. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/Constituicao-1822.aspx>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁸⁶ Para análise mais detalhada, vide: PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI: um príncipe entre dois continentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 372-375.

Procuradores-Gerais das Províncias por meio do Decreto de 16/02/1822⁸⁷, assinado por Dom Pedro I⁸⁸, destacando-se de seu preâmbulo a seguinte passagem:

E Desejando Eu, para utilidade geral do Reino-Unido e particular do bom Povo do Brazil, ir de antemão dispondo e arreigando o systema constitucional, que elle merece, e Eu Jurei dar-lhe, formando desde já um centro de meios e de fins, com que melhor se sustente e defenda a integridade e liberdade deste fertilissimo e grandioso Paiz, e se promova a sua futura felicidade: Hei por bem mandar convocar um Conselho de Procuradores Geraes das Provincias do Brazil [...] [grifou-se]

Ainda que contrário à pretensão de conservadores como José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838) acerca da reunião do órgão consultivo⁸⁹, foi vislumbrada no Conselho de Procuradores-Gerais a oportunidade para materialização da transladação para o Brasil de um Poder Legislativo então alocado em Portugal⁹⁰.

Em maio de 1822, diante das constantes provocações das Cortes de Lisboa e da ressonância – inclusive no próprio Paço – do movimento de opinião capitaneado por patriotas liberais, viabilizou-se a ideia constituinte, ainda não identificada com a independência, visto que a pretensão original seria a manutenção da união com Portugal⁹¹.

Por aparentar uma solução conciliatória do interesse de D. Pedro na manutenção das relações com Portugal e da necessidade de dotar o Brasil de instrumentos de criação

⁸⁷ Inteiro teor da norma disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/antioresa1824/decreto-38926-16-fevereiro-1822-568227-publicacaooriginal-91623-pe.html>. Acesso em: 13 set. 2023.

⁸⁸ “Serão as attribuições deste Conselho: 1º, Aconselhar-Me todas as vezes, que por Mim lhe fôr mandado, em todos os negocios mais importantes e difficeis; 2º Examinar os grandes projectos de reforma, que se devam fazer na Administração Geral e particular do Estado, que lhe forem communicados; 3º, Propor-Me as medidas e planos, que lhe parecerem mais urgentes e vantajosos ao bem do Reino-Unido e á prosperidade do Brazil; 4º Advogar e zelar cada um dos seus Membros pelas utilidades de sua Provincia respectiva”.

⁸⁹ “A inspiração de uma Assembleia Constituinte vinha da França revolucionária e nunca foi bem recebida pelos conservadores, durante todo o Império. Não é, assim, estranho que José Bonifácio, ministro do Império, não visse com bons olhos a iniciativa liberal, ao contrário do Conselho de Procuradores, órgão consultivo, que ele propusera. A Assembleia Constituinte oferecia o perigo de arrogar-se, como se arrogará, a encarnação da soberania nacional, sobrepondo-se ao príncipe, Defensor Perpétuo” (RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 22).

⁹⁰ Em carta datada de 28 de abril de 1822, D. Pedro I roga a seu pai, D. João VI, que “faça as Cortes Gerais saberem ‘que a opinião brasileira, e a de todo homem sensato, que deseja a segurança e a integridade da monarquia, é que haja aqui cortes gerais do Brasil e particulares relativamente ao reino unido para fazerem as nossas leis municipais’” (RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 22).

⁹¹ Cf. RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 22-24.

normativa próprios, em 03/06/1822⁹², foi editado o Decreto de Convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa.

Havendo-Me representado os Procuradores Geraes de algumas Províncias do Brazil já reunidos nesta Corte, e diferentes Camarás, e Povo de outras, o quanto era necessário, e urgente para a manutenção da Integridade da Monarchia Portugueza, e justo decoro do Brazil, **a Convocação de uma Assembléa Luso-Braziliense, que investida daquella porção de Soberania, que essencialmente reside no Povo deste grande, e riquíssimo Continente, Constitua as bases sobre que se devam erigir a sua Independência**, que a Natureza marcara, e de que já estava de posse, e a sua União com todas as outras partes integrantes da Grande Familia Portugueza, que cordialmente deseja: E Reconhecendo Eu a verdade e a força das razões, que Me foram ponderadas, **nem vendo outro modo de assegurar a felicidade deste Reino, manter uma justa igualdade de direitos entre elle e o de Portugal, sem perturbar a paz, que tanto convém a ambos, e tão própria é de povos irmãos**: Hei por bem, e como o parecer do Meu Conselho de Estado, **Mandar convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa, composta de Deputados das Províncias do Brazil** novamente eleitos na forma das instrucções, que em Conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade.⁹³[grifou-se]

As referidas “instrucções”, assinadas por João Bonifácio, foram formuladas em 19/06/1822⁹⁴ e, de antemão, da leitura dos itens 7, 8 e 9 do Capítulo I e do item 6 do Capítulo II, é perceptível o alijamento velado da população escravizada, de mulheres e trabalhadores assalariados do corpo de eleitores, diretriz que viria a ser incorporada nos arts. 92 e 94 da futura Constituição Imperial.

Como bem identificado por Miriam Dolhnikoff, à medida que as Cortes de Lisboa reafirmavam a estratégia de reforçar a relação colonialista, considerando o Brasil,

⁹² A data coincide com a representação do Conselho de Procuradores-Gerais apresentada a D. Pedro e lida na sessão do colegiado de 03/06/1822: “O Brasil tem direitos inauferíveis para estabelecer o seu governo e a sua independência, direitos tais que o mesmo Congresso lusitano reconhecia e jurou. As leis, as constituições, todas as instituições humanas, são feitas para os povos e não os povos para elas. É deste princípio indubitável que devemos partir: as leis formadas na Europa podem fazer a felicidade da Europa, mas não a da América. O sistema europeu não pode, pela eterna razão das coisas, ser o sistema americano [...] **O Brasil não quer atentar contra os direitos de Portugal, mas desadora que Portugal atente contra os seus. O Brasil quer ter o mesmo Rei, mas não quer Senhores nos Deputados do Congresso de Lisboa**” [grifou-se] (BRASIL. Conselho dos Procuradores Geraes das Províncias do Brasil 1822 - 1823. Brasília: Senado Federal, 1973. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/ACE/ATAS1-Conselho_dos_Procuradores_Geraes_das_Provincias_do_Brasil_1822-1823.pdf). Acesso em: 13 set. 2023.

⁹³ Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte2.pdf?sequence=2. Acesso em: 13 set. 2023.

⁹⁴ Disponível em: <http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

estrategicamente, como instrumento de reestruturação econômica de Portugal⁹⁵, observava-se a gradual adesão das províncias – ou dos grupos locais dominantes – ao movimento constituinte brasileiro, atraídos pelos sugestivos gestos de preservação da autonomia regional.

Uma vez patenteada a impossibilidade de garantir a autonomia provincial sob a direção do governo de Lisboa, a integração ao Rio de Janeiro tornou-se mais atraente, na medida em que este procurava chamar para si os grupos regionais, com o canto da sereia da autonomia. Compreende-se assim a disposição desses grupos em participar da Assembleia Constituinte de 1823, para a qual enviaram deputados, o que pressupunha a aceitação da unidade em torno do Rio de Janeiro.⁹⁶

O exame das teorias ocidentais sobre o poder constituinte e a legitimidade de fazer constituições, feito por Claude Klein e András Sajó⁹⁷, pode ser bastante revelador da existência de um padrão no processo observado no Brasil entre fevereiro e junho de 1822. Valendo-se da terminologia utilizada por Klein e Sajó, no contexto de sua convocatória, não parece ser a Constituinte de 1823 um modelo de criação constitucional *ex nihilo*, porquanto sua convocação se deu por uma autoridade jurídica e politicamente constituída, em clara e expressa decisão de iniciar um processo constituinte condicionado. E, quanto ao Decreto de 03/06/1822, não se pode dizer que materializou um evento revolucionário, afinal não havia intento de ruptura com Portugal. A legitimidade de Dom Pedro para a edição do ato pré-constituinte calcava-se justamente em sua condição de príncipe regente, em clara vinculação à Coroa portuguesa.

Tal problemática, longe de transparecer meramente técnica ou acadêmica, é de extrema relevância para a compreensão dos constituintes de 1823, no que se refere a suas competências e seus limites deliberativos, visto que a materialização do processo de independência do Brasil e o rompimento político com Portugal a partir do segundo semestre

⁹⁵ Cf. TOMAZ, Fernando. Brasileiros nas Cortes Constituintes de 1821-1822. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. **1822: dimensões**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022, p. 79-93; DIAS, Maria Odila da Silva. A Interiorização da Metrópole. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. **1822: dimensões**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022, p. 153-166.

⁹⁶ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 43.

⁹⁷ KLEIN, Claude; SAJÓ, András. Constitution-Making: Process and Substance. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 419-441.

de 1822 representaram, ao tempo da instalação da Assembleia, em abril de 1823⁹⁸, outro significado para o trabalho a ser desenvolvido pelo colegiado. Logo, a questão posta desde os trabalhos preparatórios do corpo legislativo seria: as escolhas constituintes da novel nação brasileira partiriam do nada, de um vazio?

Nas sessões preparatórias realizadas em abril de 1823, instalou-se uma discussão acerca do lugar que o trono do Imperador deveria ocupar no recinto da Assembleia⁹⁹. Nas sessões ordinárias, a partir de maio, foi retomada a temática atinente aos limites de competência e à configuração de eventual condicionamento aos poderes constituintes da Assembleia, prevalecendo a tese defendida por José Joaquim Carneiro de Campos (1768-1836), o Marquês de Caravelas, de que não seria dado àquele corpo legislativo superar a opção do povo brasileiro por um governo monárquico e representativo e a escolha de D. Pedro de Alcântara como supremo chefe, monarca hereditário e “defensor perpétuo”¹⁰⁰.

Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva (1773-1845), que viria a ser o relator¹⁰¹ do projeto da Constituição, no ensejo da contenda que se instaurou sobre o lugar de Dom Pedro I nas sessões solenes da Assembleia, defendendo uma linha liberal moderada, altercou só existir uma única autoridade no Brasil, qual seja, a nação (compreendida como o povo e o governo), “e nós somos seus delegados, como o Imperador, mas este é autoridade suprema antes dos deputados”¹⁰². Anteriormente, já havia consignado que: “a Nação [...] elegeu um imperador constitucional, deu-lhe o poder executivo e o declarou chefe

⁹⁸ Durante o mês de abril de 1823, foram realizadas cinco sessões preparatórias destinadas a: preparação da Assembleia, definição dos trabalhos, reconhecimento do diploma e posse dos deputados eleitos (Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 1, p. 23-37).

⁹⁹ Sobre a discussão travada entre os Deputados José Custódio Dias e Antônio Carlos Andrada e Silva na sessão preparatória de 30/04/1823, analisa João Camilo de Oliveira Torres: “Expressão quase textual usaria um intransigente liberal, o padre José Custódio Dias, no início da Constituinte: define-a como ‘corpo moral que representava a nação’. Confunde, porém, as coisas: e tem o presidente da Assembleia como a ‘cabeça inseparável’ do corpo político nacional, situação que corresponde à do Imperador. Respondendo-lhe, Antônio Carlos saberá fazer a distinção necessária entre os dois tipos de representação: Que paridade há entre o representante hereditário da nação inteira e os representantes temporários? Que paralelo pode encontrar-se entre o monarca que, em sua individualidade, concreta toda uma delegação soberana e o presidente de uma assembleia que abrange coletivamente outra delegação soberana, mas que não deve nem pode abrangê-la toda?” (TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017, p. 99).

¹⁰⁰ Nesse sentido, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem monarquia**: o pensamento político do Marques de Caravelas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 96-98.

¹⁰¹ Klein e Sajó destacam a relevância da definição dos poderes do corpo redator do projeto da constituição em uma assembleia (KLEIN, Claude; SAJÓ, András. Constitution-Making: Process and Substance. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 434-435).

¹⁰² Sessão de 11/06/1823 (Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 2, p. 50).

hereditário; nisto não podemos nós bulir, o que nos pertence é estabelecer as relações entre os poderes, de forma, porém, que não se ataque a realeza”¹⁰³.

A tese da representação preestabelecida e preferencial do Imperador seria fundamental para o delineamento de uma série de estruturas jurídico-institucionais de conformação e exercício do poder, destacando-se a própria inserção do Poder Moderador na sistemática orgânica da futura Constituição de 1824, tema cuja ideia seminal fora disseminada pelo Marquês de Caravelas nas sessões constituintes de 1823¹⁰⁴.

A temática concernente à dupla representação da nação (Imperador e Poder Legislativo) e a relação entre tais entes políticos são fundamentais para compreender a construção da ficção de unicidade formal da heterogênea população brasileira – da qual grande parte se viu excluída do processo de formação nacional –, a partir de um discurso das elites senhoriais integrantes do processo constituinte de compatibilização do instituto da escravidão com o ideário liberal e formalmente igualitário, herdeiro da Revolução Francesa.

Dos debates ocorridos na Assembleia Constituinte de 1823 sobre a não abrangência dos indígenas, escravizados e negros africanos no conceito de cidadão brasileiro e sobre a posição do Imperador na ficção de representação da nação, é perceptível que a construção da narrativa tem por pressupostos a naturalização da escravidão e a inviabilidade de sua extinção e/ou da incorporação da malta servil à sociedade brasileira, sob pena de desmoronar todo o tecido econômico e social.

Ilmar Rohloff de Mattos também destaca a decisiva atuação da Coroa como elemento de coesão jurídico-formal da heterogênea sociedade brasileira e mecanismo de manutenção da integridade territorial e, de forma indissociável, de continuidade do sistema colonial de produção capitalista:

[...] por se entender o Império como “um e único”, se o entende também como um continente que, sob a direção de uma elite ilustrada, **deve conter a Nação brasileira - “a associação de todos os brasileiros” -, até mesmo porque tem-se clareza da sua frágil coesão, como resultante da instituição que a fundamenta e que, não obstante, deve ser preservada: a escravidão.** [...] Se a Nação não se apresenta como um corpo uno e indiviso, e assim negava a sua definição moderna e revolucionária, o território do Império deveria ocupar o seu lugar, sendo a sua integridade e indivisibilidade um “dogma político”. [...] é preciso considerar que a defesa desta indivisibilidade [...] conduz a uma desqualificação da política

¹⁰³ Sessão de 06/05/1823 (Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 1, p. 52).

¹⁰⁴ Nesse sentido, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem monarquia**: o pensamento político do Marques de Caravelas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 89-102; RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 63-67.

e um realce da ação administrativa. **Ela reserva ao centro – à Coroa –, ao mesmo tempo que o justifica, o papel de gestor dos interesses dominantes** que se distribuem de maneira irregular pela imensidão do território. [...] a garantia da unidade do Império se constituía na garantia de uma continuidade, também. **O caráter de permanência que o “duplo corpo” do rei encerrava, simbolizando a continuidade dos monopólios que se constituíram havia muito.** Ora, esta unidade e esta continuidade sublinham, ainda, **a íntima relação entre a construção do Estado imperial e a constituição da classe senhorial.**¹⁰⁵ [grifou-se]

Os pronunciamentos expostos na Assembleia Constituinte reproduziam o microcosmo político do sistema senhorial e aristocrático de dominação calcado no sistema de produção escravagista, endossando a correlação feita por Ilmar Rohloff de Mattos e Menelick de Carvalho Netto¹⁰⁶ entre a Coroa – o ente metafísico – e a necessidade de conferir coesão à heterogênea sociedade brasileira a partir da construção de uma narrativa de conciliação entre liberalismo e escravidão.

Em face do descontentamento do círculo do Imperador com os rumos do trabalho constituinte e com o próprio conteúdo do texto – inspirado na liberal Constituição portuguesa de 1822¹⁰⁷ – e uma série de conflitos panfletários, a Assembleia Constituinte, no contexto da chamada “noite da agonia”, foi dissolvida pelo Decreto de 12/11/1823¹⁰⁸.

¹⁰⁵ MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2017, p. 97-98; 103.

¹⁰⁶ “O Império do Brasil, apresentado como transmigração da alma portuguesa, possibilitava, sem riscos de sublevações da plebe ou de revoltas de escravos, a conservação dos monopólios herdados, no processo de redefinição das relações coloniais em novas bases, com a independência formal do país. Precisamente em razão dessa dimensão política, a Coroa Imperial preenche, em primeiro lugar, uma função simbólica [...] [A sociedade brasileira] era uma sociedade diferente daquelas da Europa, precisamente por se apresentar tendendo à desagregação e à anomia, e, assim, requerendo daqueles que pretendiam dirigi-la, no seio das medidas estritamente políticas, a criação de imagens, logo traduzidas em ações efetivas, objetivando a coesão em torno do seu conteúdo – a continuidade na figura do Imperador. Tem-se plena consciência da frágil coesão interna dessa sociedade que se quer construir como Nação, e mais, sabe-se que sua fragilidade decorre diretamente da instituição que a fundamenta e que, por isso mesmo, há que ser preservada por interesse próprio: a escravidão [...] Se a Nação não se apresentava como um corpo uno e indiviso, e assim negava a sua definição moderna e revolucionária, a Coroa, precisamente enquanto ente metafísico, deveria ocupar o seu lugar” (CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 69-70).

¹⁰⁷ Para maior detalhamento dos modelos constitucionais que teriam influenciado a elaboração do projeto pela Assembleia Constituinte de 1823, vide: CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891). São Paulo: Almedina, 2015, p. 112-136.

¹⁰⁸ Para detalhes da dissolução, vide: BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 50-71; HOMEM DE MELLO, Francisco Ignacio Marcondes. **A constituinte perante a história**. Rio de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863, p. 9-20.

1.3 A Constituição de 1824 e seu viés (des)centralizador

Ainda que não tenha sido concluído o trabalho da Assembleia Constituinte, grande parte do texto da Carta que viria a ser outorgada em 25/03/1824 foi inspirado no projeto relatado por Antônio Carlos Ribeiro de Andrade¹⁰⁹, parcialmente ajustado durante o período de discussão assemblear entre setembro e novembro de 1823.

O conteúdo da Constituição de 1824 foi elaborado por um Conselho de Estado – composto por Antônio Luís Pereira da Cunha (1760-1837), Clemente Ferreira França (1774-1827), Francisco Villela Barboza (1769-1846), João Gomes da Silveira Mendonça (1781-1827), João Severiano Maciel da Costa (1769-1833), José Egídio Álvares de Almeida (1767-1832), José Joaquim Carneiro de Campos (1768-1836), Luiz José de Carvalho e Mello (1764-1826), Manoel Jacinto Nogueira da Gama (1765-1847) e Marianno José Pereira da Fonseca (1773-1848) – de clara orientação coimbrã¹¹⁰, instituído pelo Decreto de 13/11/1823¹¹¹, com destaque para a atuação de José Joaquim Carneiro de Campos¹¹², que atuou na condição de relator.

[...] o futuro Caravelas foi encarregado pelo Imperador de relatar o novo anteprojeto constitucional que, de acordo com o decreto de dissolução, deveria servir de base à nova Constituinte que haveria de se reunir; ele

¹⁰⁹ Versão apresentada para leitura em 01/09/1823 e publicada nos Anais do Parlamento Brasileiro. Disponível em: <https://arquivohistorico.camara.leg.br/atom/AC1823/sobre/annaes/ANNAES-TOMO5.pdf#page=6>. Acesso em: 13 set. 2023.

¹¹⁰ Expressão cunhada por José Murilo de Carvalho para se referir à elite brasileira “ideologicamente homogênea devido a sua formação jurídica em Portugal, seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento em relação às doutrinas revolucionárias” (CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39). De acordo com Marcello Basile, a elite coimbrã “reunia adeptos de um liberalismo moderado favorável a uma monarquia centralizada, com predomínio do Poder Executivo sobre o Legislativo e soberania compartilhada entre o rei e os representantes da nação” (BASILE, Marcello. A guerra literária da Independência. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 367-372, jul./dez. 2003).

¹¹¹ “Havendo eu, decreto de 12 do corrente, dissolvido a Assembléa Geral Constituinte e Legislativa, e igualmente promettido um projecto de Constituição, que deverá (como tenho resolvido por melhor) ser remettido ás Camaras, para estas sobre elle fazerem as observações, que lhe parecerem justas, e que apresentarão aos respectivos Representantes das Provincias, para dellas fazerem o conveniente uso, quando reunidos em Assembléa, que legitimamente representa a nação: **E como para fazer semelhante projecto com sabedoria, e apropriação ás luzes, civilização, e localidades do Imperio, se faz indispensavel, que eu convoque homens probos, e amantes da dignidade imperial, e da liberdade dos povos: Hei por bem crear um Conselho de Estado**, em que tambem se tratarão os negocios de maior monta, e que será composto dez membros; os meus seis actuaes Ministros, que já são Conselheiros de Estado natos, pela Lei de 20 de Outubro proximo passado, o Desembargador do Paço Antonio Luiz Pereira da Cunha, e os Conselheiros da Fazenda Barão de Santo Amaro, José Joaquim Carneiro de Campos, e Manoel Jacinto Nogueira da Gama: os quaes terão de ordenados, que por outros empregos tiverem” [grifou-se].

¹¹² Para maior aprofundamento acerca do pensamento do Marques de Caravelas, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem monarquia**: o pensamento político do Marques de Caravelas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

deveria ser “duplicadamente mais liberal” que o projeto elaborado pelos Andradas [...] Sob o olhar atento do Imperador, que o visitava quase diariamente, **Carneiro de Campos pôde aperfeiçoar muitíssimo o projeto dos Andradas graças à sua vasta cultura jurídica e política, tornando-o mais preciso e conciso** – e isto, no exíguo prazo de oito dias. Seu projeto tinha quase cem artigos a menos do que o de Antônio Carlos e era tecnicamente superior. Moldando-o conforme suas convicções anteriormente expostas na Constituinte, **mas respeitando o conteúdo das disposições já aprovadas pela assembléia** [...] ¹¹³ [grifou-se]

Após menos de um mês de trabalho do colegiado, em 11/12/1823, o Projeto de Constituição para o Império do Brasil, organizado no Conselho de Estado sobre as bases apresentadas por Sua Majestade Imperial, contendo 179 artigos, foi entregue¹¹⁴, sendo copiado e submetido às câmaras municipais¹¹⁵, conforme havia determinado Dom Pedro I no Decreto de 13/11/1823.

Apesar de mais conciso e objetivo, com notória inspiração nas bases do projeto então desenvolvido pela Assembleia Constituinte até novembro de 1823¹¹⁶, o texto, após peculiar escrutínio público¹¹⁷, foi outorgado pelo Imperador em 25/03/1824.

Relevante, portanto, investigar as influências incidentes na elaboração do projeto da Assembleia, uma vez que tais premissas seriam transplantadas para a Carta outorgada em 1824. Nesse propósito, é revelador o relato do próprio Antônio Carlos Ribeiro de Andrade, em abril de 1840, durante discussão da proposta orçamentária para o ano de 1841. Em face das alegações de alguns parlamentares de certo ineditismo e peculiaridade do texto constitucional, em especial quanto à configuração do Senado, na sessão de 13/04/1840, o parlamentar achou por bem apresentar um relato histórico:

¹¹³ LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem monarquia**: o pensamento político do Marquês de Caravelas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 50-51.

¹¹⁴ A publicação original do decreto encontra-se disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/185587>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹¹⁵ Cf. TAPAJÓS, Vicente. Organização Política e Administrativa do Império. In: TAPAJÓS, Vicente. **História Administrativa do Brasil**, vol. 9. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 57.

¹¹⁶ Francisco Ignacio Marcondes Homem de Mello, em sua obra **A constituinte perante a história**, de 1863, apresenta análise pormenorizada da aproximação dos dois projetos, disponibilizando, inclusive, índice comparativo entre os documentos (HOMEM DE MELLO, Francisco Ignacio Marcondes. **A constituinte perante a história**. Rio de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863).

¹¹⁷ Além da consulta às câmaras municipais, informa Vicente Tapajós: “[...] a fim de dar caráter mais democrático ou popular à proposição resolveu lançar mão de processo novo e curioso: colocou dois livros à disposição do povo. Em um deles assinariam os que fossem a favor, no outro os contrários à imediata aprovação do projeto. Embora as câmaras de Itu, por influência do padre Diogo Antônio Feijó, e de Recife, por obra de outro sacerdote, o indômito frei Caneca, assim como a câmara de Salvador, que opôs alguma resistência, as muitas assinaturas que iam ao encontro do que o próprio governo queria, serviram de apoio a que D. Pedro outorgasse, finalmente, a Constituição no dia 25 de março de 1824” (TAPAJÓS, Vicente. Organização Política e Administrativa do Império. In: TAPAJÓS, Vicente. **História Administrativa do Brasil**, vol. 9. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 62).

[...] A nossa constituição é uma perfeita copia das outras, nada tem de particular; se é mal feita, é porque se lhe cosêrão os retalhos das outras. Esta constituição é mais obra minha do que de ninguem. Eu apresentei o projecto na constituinte: os senhores conselheiros de estado nada fizeram senão accresceter duas ou tres cousas, com as quaes talvez augmentarão a desordem que havia no projecto.¹¹⁸

Na reunião conjunta de deputados e senadores, realizada no dia 24/04/1840 para tratar do cabimento das emendas senatoriais ao projeto de orçamento, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada voltou a tratar da metodologia utilizada no processo constituinte:

[...] **todo o mundo sabe que na assembléa constituinte juntámo-nos sem plano**; não havendo bases em que assentasse a discussão, nomeou-se uma comissão para tratar da constituição; eu fui um dos nomeados, o actual regente foi outro, meu fallecido irmão outro; e além destes o finado marquez de Inhambupe, o Sr. Muniz Tavares e meu sobrinho Costa Aguiar; eu tive a honra de ser nomeado presidente dessa comissão; **em pouco apresentarão os seus trabalhos, e eu tive a sem-cerimonia de dizer que não prestavão para nada: um copiou a constituição portugueza, outro pedaços da constituição hespanhola**, á vista destes trabalhos, a nobre comissão teve a bondade de incumbir-me da redacção da nova constituição: e que fiz eu? Depois de estabelecer as bases fundamentais, **fui reunir o que havia do melhor em todas as outras constituições; aproveitando e coordenando o que havia de mais applicavel ao nosso estado**; mas no curto prazo de 15 dias para um trabalho tão insano só pude fazer uma obra imperfeita. Eu o disse quando apresentei à assembléa constituinte; mas lembrei que a fosse melhorando pouco a pouco; **a constituição actual é pura copia de quanto alli escrevi, apenas diverge a respeito de impostos, a respeito do elemento federal que nos tem dado que entender, e a respeito de direitos naturais escriptos**. Ora, esta constituição que os Srs. conselheiros de estados coordenarão é tirada da constituição franceza em grande parte, e da de Noruega em outras.¹¹⁹ [grifou-se]

Dentre os institutos aproveitados do projeto da Assembleia Constituinte, encontra-se, justamente, a ficção do Imperador – o ente metafísico – como representante primeiro (portanto, preferencial em relação ao Poder Legislativo) da Nação brasileira, consoante se observa dos arts. 11, 12, 13 e 98. Afinal, aquele que outorgou a Carta, o fez na condição de “Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, por Graça de Deus **e unânime aclamação dos povos**”¹²⁰ [grifou-se].

¹¹⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1840, Tomo I, p. 28.

¹¹⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1840, Tomo I, p. 109.

¹²⁰ Preâmbulo da **Constituição Política do Império do Brasil**. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 12 set. 2023.

Houve, ainda, substancial aproveitamento na Constituição de 1824 das bases regulatórias das atribuições do Poder Legislativo, em especial quanto ao papel de velar pela Constituição¹²¹ e à dinâmica de interação entre Câmara dos Deputados (temporária) e Senado (vitalício).

A avaliação da percepção dos constituintes quanto a eventual condicionamento é salutar para a investigação proposta no presente capítulo, porque, a partir das discussões sobre o art. 2º do projeto de Constituição¹²², os embates assembleares perpassaram pelo reconhecimento de que – posta como elemento de pré-condicionamento a forma de governo monárquica – seria imprescindível equacionar o nível de centralização aceitável para não desfigurar o Estado Unitário, tendo à frente a figura do já aclamado Imperador como “ponto de condensação das forças nacionais”¹²³, como compreendeu João Camilo de Oliveira Torres diante de uma eventual tendência centrífuga das juntas provisórias de governo:

[...] se dermos à palavra [federação] o seu sentido exato, como está nos dicionários e na terminologia da ciência política, concluiremos que a Independência foi um movimento federativo, de autenticidade federativa única no Brasil: tratava-se de “federar” as províncias em torno do príncipe, para impedir a ação separatista dos agitadores que compunham as Cortes de Lisboa, o célebre e demagógico “soberano Congresso”. Disto possuíam plena consciência os homens de 1822 e eis o que os levou a provocar a ruptura do laço federativo que unia a tríplice coroa de D. João VI. O objetivo principal dos estadistas brasileiros de 1822 não estava, tanto, na separação entre o Brasil e Portugal, mas na conservação do Brasil como um todo, assim como na manutenção do *status* de nação soberana e na adoção do sistema representativo.¹²⁴

José Honório Rodrigues¹²⁵ e Ivo Coser¹²⁶ identificam algumas correntes de pensamento manifestadas nas reuniões assembleares no sentido da (in)compatibilidade entre

¹²¹ Quanto ao papel de guarda da Constituição, interessante observar a existência de um dispositivo no projeto da Assembleia Constituinte (art. 266) com a seguinte redação: “todas as leis existentes contrárias à letra e ao espírito da presente constituição são de nenhum vigor”.

¹²² Para tanto, vide: RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 39-42; 52; 113-118.

¹²³ Conforme expressão de João Camilo de Oliveira Torres (TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 78).

¹²⁴ TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 79.

¹²⁵ RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 39-42; 52; 113-118.

¹²⁶ COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008, p. 59.

a forma monárquica de governo e o arranjo federal/confederativo, realçando que se tratou de tema que despertou paixões durante os trabalhos constituintes.

A análise dos debates parlamentares na Constituinte de 1823 nos revela aspectos fundamentais dessas correntes. Podemos avaliar quais os valores políticos que estão agregados a essas duas posições. Em primeiro lugar, podemos perceber que ambos os grupos reconheciam a possibilidade da compatibilidade entre monarquia e federação. Ao grupo federalista interessava fundamentalmente assegurar a autonomia para as províncias, a forma de governo – monárquica ou republicana – seria apenas o meio para obter tal fato. O grupo centralizador enxergava na monarquia o meio mais eficaz para manter a unidade entre as províncias. O grupo federalista, visando a autonomia provincial, estabelecia um princípio, com a independência de Portugal a soberania retornou às partes que compunham o antigo Império luso na América. Ao justificar a autonomia das províncias, a corrente federalista mobilizava um aspecto que será recorrente ao longo dos diversos contextos políticos: a província, da mesma maneira que o cidadão ativo cuida da sua casa, deve controlar os recursos e os meios administrativos.¹²⁷

A percepção do condicionamento da Assembleia Constituinte fica evidenciada em diversas falas ao longo da apreciação do art. 2º do projeto da Constituição, ocorrida entre os dias 17 e 18 de setembro de 1823¹²⁸, como também no seguinte trecho do discurso do Deputado Venâncio Henriques de Rezende (1784-1866):

Eu vi mesmo, Sr. presidente, papeis publicos, que asseveravão que uma confederação era o que convinha ao Brasil, e eu me não admirei, mesmo porque essas erão as minhas ideas, e eu entendo que uma confederação é muito propria a fazer a felicidade do Brasil: mas emfim **a nação tem solemnemente adoptado uma monarchia constitucional sem federação; porqual tal cousa não declarou, o que de certa era necessario.** Eu queria uma federação; mas a minha vontade é subordinada à vontade nacional; e eu não devo querer, nem quero senão o que ella quer.¹²⁹ [grifou-se]

Em semelhante abordagem, na mesma sessão de 17/09/1823, discursou José da Silva Lisboa (1756-1835):

Já vimos que nesta assembléa bem se disse, **ser prodigio politico reunirem-se em tão breve tempo todas as provincias do Brazil, reconhecendo os povos a necessidade de central união para resistir-se**

¹²⁷ COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008, p. 59.

¹²⁸ Vide Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 5, p. 112-141.

¹²⁹ Sessão de 17/09/1823, Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 5, p. 122.

ao inimigo commum, consolidar a independencia, e estender a felicidade. **Isto é obra feita, que não precisa de federação nova,** ou heterogenea perguntou o Sr. França, se já estavam unidas as provincias do Maranhão e Pará, e se havia direito para as forçar a seguir o governo estabelecido; e se tendo a assembleia reconhecido o principio de proceder sob os auspicios da Santissima Trindade, e seguir a justiça e utilidade geral, não reconhecera a voluntaria federação de taes provincias? Eu direi, que com toda a razão devemos presumir, que a vontade dos habitantes das mesmas provincias será não menos conforme á honra brasileira, e que desejarão fazer parte do Imperio do Brazil, acclamando, como os outros, ao seu augusto Imperador, logo que se puderem libertar do jugo dos lusitanos.¹³⁰ [grifou-se]

Na sequência da discussão, no dia 18/09/1823, o Deputado Luiz José de Carvalho e Mello (1764-1826) reafirmou o condicionamento da Assembleia quanto ao sistema de governo e à própria forma de Estado:

Nós nada fazemos de novo, existia aqui o antigo governo, que era unico e individual composto de provincias ligadas, e unidas em um todo, mudou-se a sede da monarchia, ficou o nosso actual Imprador regendo o reino do Brasil como principe regente, que então era, proclamou-se a nossa independencia e separação, ficou governando de facto e direito, seguiu-se **uma declaração solemne, e unanime das provincias e de todas as camaras por seus representantes, mostrou-se que quizerão adherir a este systema, unico que convinha á extenção, riqueza, e vastidão do Brazil, e estabeleceu-se por consequencia legalmente, que fosse Imperio unico e indivisivel, e uma monarchia constitucional e representativa.** Esta pois á vista de quanto fica referido mui longe de poderem entrar nesta constituição idéas de federação. Não tratou jamais de examinar qual era a melhor forma de governo, que convinha ao Brazil, **antes ficou assentado e decidido, que era este Imperio unico e indivisivel. Esta foi e é a vontade da nação, ella não disse ainda o contrario.** Para o fazer erão necessarias representações legaes por via das camaras, e afeto-me a dizer, que nem o querem nem o podião já fazer. **Se o pacto social está celebrado approvando-se e acclamando-se o Senhor D. Pedro I como Imperador,** como poderá rezilir delle sem factos legaes ou por meio de insurreição?¹³¹ [grifou-se]

Apesar dos intensos conflitos ao longo do funcionamento da Assembleia Constituinte em torno do arranjo ideal de compatibilização da monarquia com a descentralização e autonomia das esferas regionais, a expressa disciplina das competências e da administração das provincias não constou do texto do projeto constitucional propriamente dito, o que seria

¹³⁰ Sessão de 17/09/1823, Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 5, p. 123-124.

¹³¹ Sessão de 17/09/1823, Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 5, p. 128-129.

objeto de detalhado tratamento no Capítulo V da Constituição outorgada por Dom Pedro I em 1824.

Como salientado por João Camilo de Oliveira Torres¹³², dada a distinção conceitual de federação/unitarismo (conceito político) e centralização/descentralização (conceito administrativo) nas manifestações dos parlamentares constituintes e na literatura constitucional do período, parece ser possível elucubrar sobre a ausência de detalhamento da matéria no projeto de Constituição: a divisão administrativa do império e o detalhamento das atribuições e competências das províncias não seriam temáticas de ordem constitucional^{133, 134}.

O tratamento da matéria se deu, em verdade, por meio de uma das seis leis aprovadas pela Assembleia Constituinte e decretadas pelo Imperador em 20 de outubro de 1823. Foram abolidas as Juntas Provisórias de Governo então estabelecidas pelo Decreto de 29/09/1821, conferindo-se nova forma aos governos das províncias¹³⁵. Como seria posteriormente positivado na Carta de 1824, a lei aprovada pela Assembleia Constituinte fixou competências executivas e de gestão – nada dispendo sobre competências de caráter normativo –, preconizando que “Governo das Províncias confiado provisoriamente a um Presidente e Conselho”, sendo o presidente, nomeado pelo Imperador, “o executor e administrador da Província, e como tal estrictamente responsavel”.

A despeito de ficar plasmada no texto da Constituição de 1824 a perspectiva centralista, em menos de uma década, a chama da celeuma reacenderia com tenacidade no ensejo da tramitação do Código de Processo Criminal (Lei de 29/11/1832¹³⁶) e, principalmente, conforme se verá no tópico 1.5 deste capítulo, do Ato Adicional de 1834 (Lei nº 16, de 12/08/1834).

¹³² TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 77.

¹³³ “A divisão do império em províncias, qual existia ao tempo em que foi promulgada a nossa lei fundamental, assim como a atual, não é nem devia ser de ordem constitucional; não são Estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais, ou parciais de uma só e mesma unidade geral” (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 22).

¹³⁴ “A disposição do artigo segundo é meramente administrativa: o território do Império é divisível e subdivisível pelos poderes ordinários, segundo as exigências da administração pública. Este artigo não diz respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos, nem sua alteração ofende os direitos políticos e individuais dos cidadãos. Logo não é constitucional” (BARRETO, Tobias. **A Questão do Poder Moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977, p. 127).

¹³⁵ Inteiro teor disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.....-20-10-1823.htm. Acesso em: 11 set. 2023.

¹³⁶ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1832, p. 186. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-36004-29-novembro-1832-541637-publicacaooriginal-47265-pl.html. Acesso em: 11 set. 2023.

Ao longo das décadas de 1830 e 1840, o dinamismo da constante disputa demonstrou os fluxos e influxos das narrativas e as reorientações de discurso e de estratégias político-institucionais, o que se denota pela reação conservadora, materializada na aprovação da Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105, de 12/05/1840) e, também, na reforma do Código de Processo Criminal (Lei nº 261, de 03/12/1841).

1.4 As províncias na Constituição de 1824

Outorgada por Dom Pedro I em 25/03/1824, a Constituição positivou a opção centralizadora, reconhecendo, no art. 1º, que o Império do Brasil, uma “associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros”, forma “uma Nação livre, e independente, que não admite com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se oponha á sua Independencia”.

Pelo art. 2º da Carta de 1824, que fora objeto de contenda na Assembleia Constituinte, foi definido que as províncias seriam circunscrições territoriais, de caráter administrativo.

Nascida, pois, de um esforço centralizador, unificador, etimologicamente “monárquico”, a Constituição não fora liberal para com as províncias [...] Por inspiração da Revolução Francesa e reagindo contra a tendência centrífuga do período colonial, a Constituição de 1824 preferiu acentuar a liberdade do indivíduo e desprezar as divergências: a *República una e indivisível*. Nem províncias autônomas nem corporações privilegiadas. *O Império do Brasil e a associação política dos cidadãos...* Durante o primeiro reinado e a regência (principalmente) houve uma certa indecisão: quem teria liberdade? Os indivíduos ou as províncias? As ideias do tempo, a influência da Revolução, o perigo separatista, o caráter implícito de parlamentarismo do regime estabelecido pela Constituição (não tem sentido monarquia representativa sem regime de gabinete) forçaram a solução unitária.¹³⁷ [grifo no original]

Partindo da perspectiva posta por Oliveira Torres (indivíduos ou províncias?), a Carta Imperial de 1824 estabeleceu um complexo e intrincado arranjo de conciliação entre a superação da autonomia política e administrativa experimentada pelas províncias no período das juntas provisórias e a materialização do exercício da cidadania pelos locais.

O direito de todo cidadão de intervir nos negócios de sua província dar-se-ia por meio da Câmara Municipal e do Conselho Geral da Província (art. 72), seja como membro eleito

¹³⁷ TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 81.

de tais colegiados, seja como eleitor e, ainda, como cidadão que desempenhe seu direito de fiscalização das deliberações das Casas legislativas¹³⁸ e da condução da administração municipal e provincial.

Previu-se aos Conselhos Gerais a competência para edição de resoluções, que, em verdade, não constituíam normas jurídicas impositivas, mas meras deliberações a serem levadas ao Poder Executivo, por intermédio do presidente da província (art. 84), para embasar eventual proposição de projeto de lei a ser apreciado pela Assembleia Geral Legislativa (art. 85), admitida, inclusive, a possibilidade de o Imperador determinar sua execução provisória (art. 86). Os Conselhos Gerais eram órgãos meramente consultivos que não tinham autonomia para instituir tributos e resolver sobre aplicação das receitas provinciais¹³⁹.

Por meio da Lei de 27/08/1828¹⁴⁰, foi estabelecido o regimento para os Conselhos Gerais de Província, detalhando os procedimentos internos de composição das mesas, realização das sessões e fluxo do processo legislativo, denotando, pois, estrita esfera de autonomia dos Legislativos provinciais para dispor sobre os assuntos *interna corporis*.

Quanto à distribuição territorial do poder de gerência dos assuntos internos, o Capítulo II do Título 7º da Constituição fixou a necessidade de instituição, nas cidades e vilas, de câmaras eletivas, de competência do “governo econômico e municipal” (art. 167), incluindo instituição de posturas, orçamentos e demais questões de interesse peculiar (art. 169)¹⁴¹.

¹³⁸ Acerca da construção da compreensão de cidadania ativa e fiscalizadora no início do constitucionalismo brasileiro, vide: PEREIRA, Vantuil. **Ao Soberano Congresso: direitos do cidadão na formação do Estado Imperial brasileiro (1822-1831)**. São Paulo: Alameda, 2010.

¹³⁹ “Os orçamentos seriam discutidos e aprovados pela Assembleia Geral, única capaz de criar tributos e decidir sobre a aplicação das rendas. Desse modo, retirava-se dos grupos provinciais o controle sobre os negócios de sua província” (DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 60).

¹⁴⁰ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1828, p. 10. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38193-27-agosto-1828-566160-norma-pl.html. Acesso em: 20 ago. 2023.

¹⁴¹ Para uma análise contextualizada da questão municipal no Brasil império: MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O Município: estudos sobre administração local**. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger, 1883.

Coube à Lei de 1º/10/1828¹⁴² detalhar as atribuições das Câmaras Municipais e o processo de eleição de seus membros¹⁴³, um diploma de densidade constitucional¹⁴⁴, fixando balizas jurídicas para as atribuições das potestades municipais¹⁴⁵, em especial aquelas de cunho normativo¹⁴⁶. Contudo, o projeto elaborado no Senado e pouco debatido na Câmara dos Deputados¹⁴⁷ materializou a tendência conservadora de limitação das competências do órgão legislativo municipal, reduzindo-o a atribuições meramente administrativas, como explicitado no art. 24 da Lei de 1º/10/1828.

Ainda sobre as estruturas institucionais de poder local, não se pode deixar de considerar a existência de um arcabouço infraconstitucional importante para a definição dos papéis dos municípios e os arranjos de (des)centralização desenvolvidos após a instalação da Assembleia Geral Legislativa em 1826. No caso, a Lei de 15/10/1827¹⁴⁸, que criou a

¹⁴² Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1828, p. 74. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em: 20 ago. 2023.

¹⁴³ Um importante levantamento da legislação e doutrina sobre as Câmaras Municipais e, inclusive, da produção normativa de diversos municípios do império foi realizada por João Baptista Cortines Laxe, em obra publicada em 1885 (LAXE, João Baptista Cortines. **Regimento das Câmaras Municipaes, ou, Lei de 1º de Outubro de 1828**: anotada com as leis, decretos, regulamentos e avisos que revogão, ou alterão suas disposições e explicão sua doutrina. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885).

¹⁴⁴ Neste sentido é o entendimento de Octaciano Nogueira: “Esta lei regulamentar – por sinal das poucas previstas no texto constitucional e efetivamente votadas pela Assembleia Geral do Império – foi a de 1º de outubro de 1828, ‘criando em cada cidade e vila do Império Câmaras Municipais’. Ficou conhecida como ‘Regimento das Câmaras Municipais’ e é verdadeiramente complementar da Constituição, na medida em que regulou a administração municipal” (NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras**: 1824. Brasília: Senado Federal, 2001, p. 33).

¹⁴⁵ Oliveira Torres, valendo-se dos estudos de Orlando Magalhães Carvalho e João Baptista de Cortines Laxe, avalia que, a despeito do caráter centralista da Lei de 01/10/1828 e das deficiências em matéria de recursos financeiros, houve, em termos pragmáticos, uma considerável e diversificada produção regulatória da “vida municipal” (TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 455-469).

¹⁴⁶ Interessante a disposição contida no art. 78 da Lei de 1º/10/1828 ao inquirir a nulidade das disposições da Câmara Municipal que sejam contrárias à Constituição: “Art. 78. E' prohibido porém todo o ajuntamento para tratar, ou decidir negocios não comprehendidos neste Regimento, como proposições, deliberações, e decisões feitas em nome do povo, e por isso nullos, incompetentes, e contrarios á Constituição, art. 167, e muito menos para depôr autoridades, ficando entendido, que são subordinadas aos Presidentes das provincias, primeiros administradores dellas”.

¹⁴⁷ “O caráter unitário e altamente conservador do regimento dos municípios pode explicar-se pelas suas próprias origens. Nasceu no Senado. Carneiro Maia acreditava que ‘talvez por isso tornou-se um misto informe de concessões liberais e de princípios retrógrados’ [...] A urgência de dar-se ao império a ‘lei necessária’ levou a Câmara dos Deputados, muito mais liberal, a não emendar por demais e, portanto, a não corrigir o suficiente, o projeto emanado da câmara alta” (TAPAJÓS, Vicente. **História Administrativa do Brasil**, vol. 9. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 272-273).

¹⁴⁸ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1827, p. 71. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html. Acesso em: 12 set. 2023.

imponente figura do juiz de paz¹⁴⁹, e a Lei de 18/08/1831¹⁵⁰, que institui as Guardas Nacionais¹⁵¹, em princípio, organizadas localmente.

Diz-se que tal arcabouço conformava as possibilidades de intervenção do cidadão nos negócios locais pelo fato de ser o juiz de paz um cargo eletivo e desempenhar importantes atribuições de administração judicial e policial, que, inclusive, teria seus poderes ampliados pelo Código de Processo Criminal (Lei de 29/11/1832)¹⁵², ao incorporar poderes de ordem penal¹⁵³. A seu turno, a composição dos quadros da Guarda Nacional era restrita aos cidadãos, sendo realizadas eleições para a nomeação de seus oficiais.

Outra importante materialização de tal arranjo constitucional é percebida na previsão da participação dos cidadãos das províncias na composição do Poder Legislativo nacional, elegendo os deputados (art. 35 c/c art. 90) e formando as listas tríplexes para a futura escolha, pelo Imperador, dos senadores (art. 40 c/c art. 43). A dinâmica de interação entre as duas Casas e a representatividade dos interesses provinciais na Assembleia Geral serão detidamente analisadas no Capítulo 3.

No que toca à gestão dos negócios internos, foi confirmada a opção, então deliberada pela Assembleia Constituinte na Lei de 20/09/1823¹⁵⁴, de atribuir a responsabilidade pela administração ao presidente de província, nomeado pelo Imperador (art. 165), sendo prevista expressamente a edição de uma lei para dispor sobre suas atribuições e competências (art. 166). A regulamentação se deu com a Lei nº 40, de 03/10/1834¹⁵⁵. Tal norma somente veio a ser editada depois do Ato Adicional de 1834, já partindo de uma configuração político-

¹⁴⁹ Para uma análise mais detalhada dos impactos da configuração normativa do juiz de paz no Brasil imperial, vide: COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008, p. 65-66; 73-86.

¹⁵⁰ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1831, p. 49. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37497-18-agosto-1831-564307-publicacaooriginal-88297-pl.html. Acesso em: 12 set. 2023.

¹⁵¹ Para maior aprofundamento acerca da Guarda Nacional: CASTRO, Jeanne Berrance de. **A milícia cidadã**: a Guarda Nacional de 1831 a 1850. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977, p. 173-242; URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 132-144.

¹⁵² Cf. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 189-190.

¹⁵³ Com o regresso conservador, diante da aprovação da reforma do Código de Processo Criminal pela Lei nº 261, de 03/12/1841 (e do respectivo Regulamento nº 120, de 31/01/1842), a introdução da figura do delegado de polícia acarretou a redução substancial de poderes penais do juiz de paz.

¹⁵⁴ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1823, p. 10. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/antioresa1824/lei-40978-20-outubro-1823-574639-publicacaooriginal-97736-pe.html. Acesso em: 13 set. 2023.

¹⁵⁵ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1834, p. 53. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-40-3-outubro-1834-563176-publicacaooriginal-87310-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2023.

organizacional das províncias bastante distinta daquela originalmente estabelecida no texto da Carta de 1824, conforme se verá no tópico a seguir.

1.5 A vertigem descentralizadora: repercussões do Ato Adicional de 1834

O chamado Ato Adicional de 1834 se apresenta como obra da insurgência, de cariz liberal, contra a condução político-governamental centralista do Imperador Dom Pedro I, e que culminou na abdicação ao trono em 1831¹⁵⁶.

Com o propósito de atender as demandas de descentralização do poder e de conferir maior autonomia às províncias, a reforma constitucional empreendida pela Câmara dos Deputados promoveu a transformação dos Conselhos Gerais em Assembleias Provinciais, dotando-as de competência normativa. Aliado à autonomia, foi estruturado um arranjo de interação e certa tutela por parte do poder central com vistas à resolução de conflitos entre centro e potestades regionais.

A questão central era o que muitos consideravam excessiva centralização do regime. A estratégia de aceitar o jogo político de acordo com a Constituição outorgada significava usar o espaço do Parlamento para legislar de modo a atenuar essa centralização, na promulgação de leis sobre matérias não consagradas na Carta. Significava também disputar influência política através do Ministério [...] Com a nova Câmara [para a legislatura de 1830-1833], a oposição a D. Pedro se acirrou, alimentada pelos ressentimentos em relação à centralização do processo decisório no Rio de Janeiro, conforme previsto pela Carta outorgada, pela perda da Cisplatina, pelo tratado que previa o fim do tráfico e que entrou em vigência em 1830. O descontentamento estava também estampado nas páginas dos periódicos e em manifestações de rua. Grupos distintos uniam-se na oposição. Os dois mais importantes ficaram conhecidos como liberais exaltados e liberais moderados. Nomes que indicam as semelhanças e diferenças entre ambos. Compartilhavam o ideário liberal. Os exaltados, identificados a partir de alguns jornais, preconizavam reformas abrangentes. Defendiam a igualdade social, melhor distribuição de renda, cidadania plena, incluindo mulheres, negros e pardos livres, os preceitos democráticos de Rousseau e a república. Os moderados mantinham-se fiéis à monarquia. Sua oposição era ao imperador, não ao regime. Advogaram, contudo, reformas institucionais, como uma reorganização com diretriz federalista, maior

¹⁵⁶ Para melhor compreensão do contexto histórico que antecedeu o Ato Adicional de 1834 e a própria repercussão da norma, vide BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1870; BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 109-115; FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007, p. 341-358; LEAL, Aureliano. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014, p. 113-129.

protagonismo para o Legislativo e fortalecimento das autoridades eletivas no Judiciário.¹⁵⁷

O caminho para chegar ao Ato Adicional foi politicamente complexo e conflituoso, evidenciando as tensões decorrentes de configuração dos poderes, competências e perspectivas entre as Casas que compunham a Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado). Para tanto, compreende-se ser salutar a realização de uma incursão histórica dos trabalhos legislativos que culminaram na aprovação da Lei de 12/10/1832 – que estabelecia o procedimento e delimitava a matéria passível de reforma da Constituição – e, posteriormente, na promulgação do Ato Adicional (Lei nº 16, de 12/08/1834).

O percurso da reforma constitucional iniciou-se menos de um mês após a abdicação de Dom Pedro I, ocorrida em 07/04/1831. Em maio de 1831, despontou na Câmara dos Deputados o embate sobre a viabilidade de uma reforma constitucional no sentido de promover uma revisão substancial do viés centralizador da Constituição Imperial. Destaque para o pronunciamento de Antônio Ferreira França (1771-1848), proferido em 05/05/1831, na segunda sessão ordinária subsequente à abertura dos trabalhos parlamentares:

Não posso portanto conformar-se de modo algum com a opinião do Sr. Rezende, nem admittir os perigos com que elle nos assusta como resultado inevitável de tocar-se na constituição; ella diz que é tocavel, e não só ensina o modo por que se deve tocar, mas até o modo por que se ha de proceder, por isso mesmo que reconhece a necessidade de ser tocada. Pelo contrario, seria grande erro do entendimento humano o cuidar que estava perfeira uma obra sua. Como é então que não se lhe deve tocar? Qualquer obra do entendimento humano não pode ficar perfeita senão depois de muito tempo e de muito retocadas [...] Ainda hoje, Sr. presidente, aqui se fallou na administração das provincias. Nós não devemos tratar senão da administração particular. É preciso federar as provincias (apoiados), este é o tempo: aproveitemos a occasião que a fortuna nos deu. (Apoiados)¹⁵⁸

Na sessão seguinte (06/05/1831), o Deputado José Cesário de Miranda Ribeiro (1792-1856) formulou requerimento para que fosse constituída uma comissão especial para proposição de reforma no texto constitucional, tendo em vista o disposto nos arts. 175, 176 e 177 da Carta de 1824¹⁵⁹.

¹⁵⁷ DOLHNIKOFF, Miriam. **História do Brasil império**. São Paulo: Contexto, 2020, p. 45-48.

¹⁵⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 11.

¹⁵⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 12-13.

O SR. CESARIO DE MIRANDA sustentou que o espirito publico do Brazil tinha feito conhecer que a constituição devia experimentar mudança (apoiados); e que com o objecto de conseguir que taes mudanças se fizessem com toda a circumspecção, era que elle requeria, que fossem propostas por uma commissão, sem privar aos Srs. deputados de indicarem as que lhe parecessem; com a differença de que estas erão singulares, e as da commissão abrangirão todos os artigos reformaveis. Accrescentou que era agora o tempo proprio de tratar deste assumpto, pela necessidade de promulgar-se até o fim desta sessão a lei, na qual se ordene aos eleitores dos Srs. deputados para a legislatura seguinte, que lhes confirão faculdade especial, afim de procederem às ditas reformas; mostrando-se assim a camara perante seus constituintes, disposta a introduzir todos os melhoramentos que as circumstancias exigirem, se que para isso sejam necessarias desordens. (Muitos apoiados) E concluiu dizendo que o seu requerimento não atacava as formalidades estabelecidas na constituição, as quaes devião verificar-se só depois do parecer da commissão, e que bem persuadido de ser melindrosa a questão da reforma da constituição, não havia nella tocado.¹⁶⁰

Na mesma sessão, foram registrados debates sobre o requerimento de Miranda Ribeiro, tendo a contenda se pautado pelos aspectos formais exigidos pela Constituição no que toca à proposição da reforma propriamente dita. Considerando a relevância da matéria, poder-se-ia supor que a aprovação do requerimento teve pouca resistência. Além do próprio proponente, apenas seis parlamentares se manifestaram¹⁶¹.

Após as discussões, a matéria foi, enfim, aprovada¹⁶², sendo eleitos para compor a comissão especial os Deputados Francisco de Paula Souza e Mello (1791-1854), José Cesário de Miranda Ribeiro e José da Costa Carvalho (1796-1860)¹⁶³.

O projeto elaborado pela comissão especial foi apresentado na sessão de 09/07/1831, seguido de manifestações contrárias, especialmente capitaneadas pelo Deputado Antônio Francisco de Paula de Holanda Cavalcanti de Albuquerque (1797-1863)¹⁶⁴.

Originalmente, a comissão especial propôs ampla reforma do texto da Constituição¹⁶⁵. Contudo, nas sessões realizadas nos meses de setembro e outubro de 1831, à medida que as discussões se intensificaram em razão de suposta ilegitimidade da legislatura para tanto em face do art. 176 da Carta de 1824¹⁶⁶, a Câmara limitou-se a aprovar, na sessão de 13/10/1831,

¹⁶⁰ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 13.

¹⁶¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 13-14.

¹⁶² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 14.

¹⁶³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 4 do índice.

¹⁶⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1831, Tomo I, p. 221-224.

¹⁶⁵ Íntegra do projeto original disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 13-29.

¹⁶⁶ “Art. 176. Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sancionada, e promulgada pelo Imperador em fórmula ordinaria; e na qual se ordenará aos Eleitores

um substitutivo¹⁶⁷ do próprio Deputado Miranda Ribeiro, no qual eram indicados os dispositivos da Constituição passíveis de reforma pela próxima legislatura, a ser eleita com especial poderes¹⁶⁸. Por se tratar de lei ordinária, a matéria foi submetida à apreciação do Senado¹⁶⁹.

Na Casa Alta, o projeto passou por uma comissão¹⁷⁰ e recebeu quatorze emendas¹⁷¹, retornando à Câmara dos Deputados em 1º/08/1832, Casa que, nas sessões de agosto e setembro de 1832, rejeitou doze das emendas senatoriais¹⁷². Diante do impasse, nos termos do art. 61 da Constituição, foi aprovado requerimento para reunião conjunta das duas Casas¹⁷³.

As sessões conjuntas foram realizadas entre os dias 17 e 28 de setembro de 1832¹⁷⁴, prevalecendo o viés mais conservador do Senado, porquanto fora reduzido, em muito, o ímpeto dos dispositivos constitucionais sujeitos a reforma como originalmente previsto no projeto da Câmara aprovado em 13/10/1831¹⁷⁵.

A partir dos debates e das votações, ficou perceptível a dinâmica decisória bicameral modelada pela Constituição de 1824, em especial a sistemática estruturada no art. 175¹⁷⁶, porquanto, por ser a tramitação ordinária de um projeto de lei o caminho necessário para a reforma constitucional – ainda que, em etapa subsequente, confiada apenas à Câmara dos

dos Deputados **para a seguinte Legislatura**, que nas Procuções lhes confirmam **especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma**” [grifou-se].

¹⁶⁷ Íntegra do substitutivo disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 29-30.

¹⁶⁸ Para maior detalhamento da tramitação e debates acerca do projeto na Câmara dos Deputados, vide: SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006, p. 238-241.

¹⁶⁹ Íntegra do projeto enviado ao Senado em 13/10/1831 disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 29-30.

¹⁷⁰ O parecer da comissão composta pelos Senadores Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, José Egídio Álvares de Almeida e José Joaquim Carneiro de Campos, de 17/05/1832, encontra-se disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 32.

¹⁷¹ Relação das emendas aprovadas pelo Senado em julho de 1831 disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 32-33.

¹⁷² Relação de emendas rejeitadas pela Câmara disponível em: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 33-34.

¹⁷³ Conforme resumo constante no tópico “Sobre a lei de 12 de Outubro de 1832 que deo origem à promulgação do Acto adicional” dos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 9-11.

¹⁷⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 11.

¹⁷⁵ Para uma análise mais detalhada: SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006, p. 259-261.

¹⁷⁶ “Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma á outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, **segundo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei**” [grifou-se].

Deputados –, garantia-se a incidência da visão conservadora decorrente da atuação do Senado.

Não trepidou portanto o Senado, a casa dos conservadores, em opor tenaz resistência à tramitação parlamentar dos principais pontos da reforma, bloqueados pelas rejeições conservadoras: a monarquia federativa, a supressão do Poder Moderador, a queda da vitaliciedade do Senado, a extinção do Conselho de Estado, a descentralização das províncias, a autonomia municipal, a regência una, a mitigação do direito de veto do Imperador, enfim, os pontos-chaves da revolução branca que a Câmara aspirava promover nas instituições.¹⁷⁷

Nesse sentido, nas sessões de 17 e 19 de setembro de 1832, ao tratar da emenda referente ao dispositivo originalmente aprovado na Câmara que utilizava a expressão “monarquia federativa”, o discurso do Senador Felisberto Caldeira Brant Pontes de Oliveira Horta (1772-1842) ilustrou bem a perspectiva de moderação que teria conduzido a atuação dos membros vitalícios da Assembleia Geral, reafirmando, inclusive, as premissas então presentes como condicionamentos às matérias passíveis de tratamento pela Assembleia Constituinte em 1823 (monarquia constitucional representativa e hereditária):

Poderemos sim ter ou não ter a aprovação da nação, porque nem sempre a opinião das camaras coincide com a opinião da nação, mas não haverá a menor imputação ou suspeita de projectos sinistros. Se porém indicarmos proposições vagas que se prestem ou pareçam prestar à qualquer reforma que a seguinte legislatura quizer fazer, não daremos fundado motivo para suspeitar-se que ha intenção occulta de realisar em outra época futura o que presentemente é impossivel? **Havendo a nação manifestado seu decidido afetto à monarchia constitucional, não será imprudente emittir proposições que se prestem a sentido contrário?** [...] Tudo quanto as provincias desejão, tudo quanto devemos fazer em seu beneficio, se consegue melhorando a organização dos conselhos geraes, e augmentando a sua autoridade para legislar completamente no que for do peculiar interesse local de cada provincia. **Não é pois na mudança do título de governo que consiste a prosperidade das provincias, mas sim na mudança da organização e autoridade de seus conselhos.** A palavra - federativa - que nem é portugueza, será o pomo da discordia entre nós. Os amigos da monarchia constitucional estrechem a ouvil-a, os amigos de republicas federadas concedem falsas esperanças; e os inimigos do Brazil aproveitão tão opportuna occasião para promover a intriga, a desunião, a nossa desgraça. [...] **A nação brasileira quer a liberdade, quer suas instituições melhoradas, mas sem mudança na sua profissão de fé politica, sem quebra de seu juramento. Em summa, quer a monarchia hereditaria-constitucional-representativa, e nada mais, ou nada**

¹⁷⁷ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 114.

menos do que isto. E como a proposição de monarchia federativa, segundo a geral intelligencia, é contrária à nossa forma de governo, desapareça d'entre nós semelhante proposição, e vamos occupar-nos dos conselhos provinciais, do senado e outros objectos de geral interesse.¹⁷⁸ [grifou-se]

Pelo consenso obtido, nos dizeres de Andrea Slemian, “o novo texto esmerava-se em indicar quais artigos da Carta deveriam ser reformados e, ainda que não tocasse diretamente nas bases do regime, também indicava o caminho a ser seguido”¹⁷⁹.

Concluído e aprovado o texto final, como previsto no art. 176 da Constituição, a matéria foi submetida a sanção imperial, tendo a Regência, em nome de Dom Pedro II, sancionado a Lei de 12/10/1832, com o seguinte conteúdo:

Artigo unico. Os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem:

O Artigo quarenta e nove, a fim de poder o Senado reunir-se independente da Camara dos Deputados, quando se converter em Tribunal de Justiça.

O Artigo setenta e dous na parte, que exceptua de ter Conselho Geral a Provincia, onde estiver collocada a Capital do Imperio.

Os artigos setenta e tres, setenta e quatro, setenta e seis, setenta e sete, oitenta, oitenta e tres paragrapho terceiro, oitenta e quatro, oitenta e cinco, oitenta e seis, oitenta e sete, oitenta e oito, e oitenta e nove para o fim de serem os Conselhos Geraes convertidos em Assembléas Legislativas Provinciaes.

O artigo cento e um paragrapho quarto, sobre a approvação das Resoluções dos Conselhos Provinciaes pelo Poder Moderador.

O artigo cento e vinte tres, para o fim de que a Regencia Permanente seja de um só membro, e quanto á fôrma de sua eleição.

Os artigos cento e trinta e sete, cento e trinta e oito, cento e trinta e nove, cento e quarenta, cento e quarenta e um, cento e quarenta e dous, cento e quarenta e tres, e cento e quarenta e quatro, para o fim de ser supprimido o Conselho de Estado.

Os artigos cento e setenta, e cento e setenta e um em relação á reforma, que se fizer no artigo oitenta e tres paragrapho terceiro.¹⁸⁰ [grifou-se]

¹⁷⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1832, Tomo II, p. 278-279.

¹⁷⁹ SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis:** Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834). 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006, p. 261.

¹⁸⁰ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1832, p. 106. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37306-12-outubro-1832-563788-publicacaooriginal-87829-pl.html. Acesso em: 13 set. 2023.

Das matérias que constituiriam objeto de proposição de reforma, no que tange ao ensejo liberal de descentralização intensificado após a abdicação de Dom Pedro I, destacam-se a previsão de conversão dos Conselhos Gerais em Assembleias Legislativas Provinciais e a necessidade de aprovação das resoluções dos legislativos locais pelo Poder Moderador.

A discussão do conteúdo da reforma constitucional teve início logo após aberta a primeira sessão da legislatura da Câmara dos Deputados eleita especialmente para desenvolver as mudanças destacadas na Lei de 12/10/1832. Na sessão de 05/05/1834, o Deputado Henriques de Rezende apresentou, em caráter de urgência, requerimento para que fosse constituída uma comissão especial para elaborar a redação das reformas da Carta de 1824¹⁸¹. Aprovado o requerimento após certa polêmica, na sessão seguinte (06/05/1832), foi constituída a comissão especial, sendo eleitos como membros os Deputados Bernardo Pereira de Vasconcelos (1795-1850), com 47 votos; Antônio Paulino Limpo de Abreu (1798-1883), com 40 votos; e Francisco de Paula Araújo e Almeida (1799-1844), com 40 votos¹⁸².

O texto da comissão foi apresentado na sessão de 07/06/1834¹⁸³. Dos trinta artigos do projeto, vinte e um foram dedicados a: constituição, funcionamento, eleição e competências das Assembleias Provinciais. Os demais dispunham sobre atribuições dos presidentes de província (art. 22), eleição e atuação do regente (arts. 24 a 29), supressão do Conselho de Estado (art. 30) e o emblemático art. 23 segundo o qual “todos os negócios municipaes e provinciaes serão decididos e definitivamente terminados nas respectivas provincias ainda que seu conhecimento tenha sido commettido a empregados geraes”¹⁸⁴.

A primeira discussão sobre o projeto foi pautada na sessão de 14/06/1834, sendo registrado, como primeira manifestação, o questionamento do Deputado Ernesto Ferreira França acerca do extrapolamento pela comissão especial das matérias delineadas na Lei de 12/10/1832, de modo que “a camara se contivesse a tratar dos artigos constitucionaes”¹⁸⁵. Aproveitando a divergência instaurada, Hollanda Cavalcanti apresentou requerimento para que a Câmara decidisse, de forma definitiva, a competência dos deputados para a reforma da Constituição¹⁸⁶. Na apreciação do requerimento, alguns parlamentares discorreram sobre a necessidade de participação do Senado na elaboração da reforma da Constituição. O

¹⁸¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 53.

¹⁸² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 54.

¹⁸³ O projeto, com trinta artigos, foi publicado na íntegra nos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 104-106.

¹⁸⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 106.

¹⁸⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 130.

¹⁸⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 131.

Deputado Luiz Francisco de Paula Cavalcanti de Albuquerque, após salientar a expressa previsão dos arts. 176 e 177 da Constituição quanto aos poderes conferidos à Câmara para a reforma, apresentou uma interessante perspectiva sobre o tema:

Reconhecia que um dos motivos porque a constituição mandou deixar as reformas de uma legislatura para outra, é para deixar esfriar o furor das paixões, e que não era só este o unico motivo, mas para que tambem se interessassem nas reformas outros homens, para que tratassem dellas tres camaras; a camara actual não é a mesma que votou; o senado já votou, e se votasse segunda vez ficava tebdou dous votos e isto era um poder exorbitante que vinha a exercer. Reconhecia que era um mal que não houvesse um poder revisor para ver se camara dos deputados estava dentro dos seus poderes, porém este poder de rever não se podia dar ao senado, porque ficava com um poder exorbitante, que a constituição não dava; porque a promulgação da lei da reforma, não é como de uma lei ordinaria, mas de uma lei especial feita por aquelles que para isso têm poderes especiaes.¹⁸⁷

E o Deputado Antônio Ferreira França (1771-1848), ao defender a desnecessidade de participação do Senado, ressaltou a distinção entre o Poder Legislativo ordinário e o Poder Constituinte:

A constituição diz que a assembléa geral se compõe das duas camaras e que o poder legislativo se compõe da assembléa geral com o imperador; isto é verdade; e quem é que nega isto? Mas o poder que ha de fazer a reforma é por ventura o poder legislativo? Não é. (Apoiados) É um poder constituinte; a duvida procede tão somente de não se distinguir o poder constituinte do poder legislativo; o poder constituinte quem é? É a nação; mas como o governo é representativo ou deve sel-o, a nação na verdade não pode fazer constituição alguma ou artigo algum de constituição, isso ao menos é difficultosissimo; nomêa quem ha de fazer e diz que taes e taes fação a constituição, ou a reforma a algum artigo da constituição.¹⁸⁸

O debate estendeu-se por mais duas sessões, e a questão foi posta em votação no dia 17/06/1834. Por ampla maioria, a Câmara decidiu que a Casa teria legitimidade para proceder à reforma da Constituição, sem que houvesse, portanto, participação do Senado¹⁸⁹,

190 .

¹⁸⁷ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 131-132.

¹⁸⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 132.

¹⁸⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 149.

¹⁹⁰ O compilador dos Anais do Parlamento Brasileiro, Antônio Pereira Pinto, registra que a deliberação tomada pela Câmara foi objeto de protesto no Senado, nas sessões realizadas em agosto de 1834: “Em geral não houve sensível discrepancia entre os oradores no modo de encarar a questão quanto ao direito que competia ao senado para concorrer na elaboração das reformas constitucionaes; à exceção do senador Francisco Carneiro de

Superado o impasse, a segunda discussão do projeto da comissão especial foi pautada na sessão de 23/06/1834¹⁹¹. Na medida em que eram lidos os artigos do projeto, foram apresentadas emendas, cada qual objeto de acaloradas querelas¹⁹². O impasse perdurou durante as sessões de 25, 26, 27, 28 e 30 de junho¹⁹³ e, ainda, naquelas realizadas no mês de julho¹⁹⁴.

Enfim, o projeto entrou em terceira e última discussão na sessão de 29/07/1834, sendo apresentadas, na última etapa, dezenas de emendas para ajustes pontuais, sem que houvesse divergências substanciais entre os parlamentares¹⁹⁵. Na sessão de 30/07/1834, por sessenta e quatro votos contra vinte, a reforma da Constituição foi aprovada pela Câmara dos Deputados¹⁹⁶.

A apresentação do texto à Regência ocorreu em 09/08/1834 mediante uma comissão de deputados, oportunidade em que discursou solenemente Antônio Paulino Limpo de Abreu:

Senhor!

A Câmara dos Deputados tendo ultimado as reformas da Constituição do Império, nos envia em solene deputação para termos a honra de apresentar a V.M.I. o fruto de suas meditações e trabalhos. **Este benefício reclamado há muito tempo pelo progressivo incremento da civilização e das luzes e pelas crescentes necessidades das províncias;** este benefício que o Brasil à despeito dos estímulos de um patriotismo ardente aguardou respeitoso da ação ordinária da lei, é o monumento novo nos fastos da sua história política, que hoje deposita, cheio de confiança, nas augustas mãos de V.M.I. Investida pelo sufrágio livre dos eleitores da privativa autoridade de concluir a obra de reforma, a Câmara dos Deputados, cônica de toda a extensão de seus deveres, de toda a responsabilidade que contraíra para com a nação, **não podia ser nem mais fiel à lei de 12 de outubro de 1832, que traçara o círculo de seu poder constituinte, nem mais solícita em conferir às províncias todos os recursos necessários à sua nova existência.** A capacidade nacional que deve exaltar mais do que tudo o justo preço do patriotismo, prevalece aí acima de mesquinhas considerações locais; **os objetos provinciais acham-se cautelosamente**

Campos, que francamente manifestou opiniao contraria à interferência do senado na confecção das mesmas reformas. O espirito porém que dominou nos debates foi extremamente patriótico porque referio-se aos pertigos que poderião vir para a ordem publica, se, por aquelle motivo, nascesse o conflicto entre as duas camaras” (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 149).

¹⁹¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 149.

¹⁹² Para detalhamento das principais emendas e debates travados durante a segunda discussão da matéria, vide: SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006, p. 265-294.

¹⁹³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 166-206.

¹⁹⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo II, p. 5-161.

¹⁹⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo II, p. 161.

¹⁹⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo II, p. 167.

descritos e extremados para se evitarem destarte os conflitos e as lutas intermináveis que tão fatais podem ser aos interesses dos povos, comprometendo a sua paz e segurança; **a unidade e energia de ação sem as quais o corpo social enlanguece e definha, são conservados no governo geral** para poder preencher com vantagem do Estado as variadas e difíceis obrigações a seu cargo; **o princípio federal amplamente desenvolvido recebe apenas na sua aplicação aquelas modificações que são filhas do estudo e da experiência das nações mais cultas; respeita-se enfim religiosamente a forma de governo que a nação adotou, e que tem contribuído nas maiores crises para salvá-la do embate das paixões e dos partidos, e as prerrogativas da Coroa Imperial adquirem novo esplendor e realce.** Senhor! Esta obra verdadeiramente da nação, organizada pelos representantes a quem ela delegou esta missão importante, oferece a estrutura de um governo que parece ter sido até agora na Europa o sonho de alguns políticos, mas que vai ser agora uma realidade na América uma monarquia sustentada por instituições populares. São estes também os elementos mais sólidos da conservação das monarquias. Releva, pois, Senhor, que V.M.I. **se digne de mandar promulgar esta lei da reforma, penhor da união das províncias,** objeto dos votos e esperança da nação, à que preside, para que a sua execução faça sentir quanto antes todos os melhoramentos, e à par deles a prosperidade geral, que promete e assegura. Este ato, Senhor, em que as ideias de um dever sagrado se entrelaçam com os desejos, com as inclinações de um príncipe constitucional, que sob os mais felizes auspícios subiu ao trono deste vasto Império no memorável dia 7 de abril, erigirá ao nome augusto de V.M.I. um padrão de eterna glória, propício aos brasileiros que o adoram, e à liberdade de todas as nações.¹⁹⁷ [grifou-se]

Assim, no dia 12/08/1834 a Regência promulgou o Ato Adicional, formalmente, a Lei nº 16, cuja publicação se deu no dia 21/08/1834¹⁹⁸.

Após o conhecimento da aprovação do projeto, houve reação no Senado. José Saturnino da Costa Pereira (1773-1852) formulou requerimento para que fosse declarada ilegal a reforma procedida pela Câmara, dada a ausência de aprovação senatorial¹⁹⁹. A discussão do requerimento transcorreu em sessão secreta, chegando a ser nomeada uma comissão composta pelos Senadores José Maria da Silva Lisboa (visconde de Cairú), Diogo Antônio Feijó (1784-1843) e Domingos Borges de Barros (1780-1855)²⁰⁰, que, por decisão da maioria, proferiu o seguinte parecer:

¹⁹⁷ Inteiro teor do discurso transcrito em: TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada:** teoria política do Império do Brasil. Brasília: Edições Câmara, 2021, p. 549-550.

¹⁹⁸ Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1834, Parte 1, p. 15.

¹⁹⁹ Conforme resumo constante no tópico “Sobre a lei de 12 de Outubro de 1832 que deo origem à promulgação do Acto adicional” dos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 11.

²⁰⁰ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 185.

A Comissão reflectindo sobre o requerimento que lhe foi remetido sobre o declarar-se illegal a reforma da Constituição feita pella Camara dos Deputados, é de parecer que não tendo sido officialmente communicado a esta Camara o resultado das deliberações daquella outra, é intempestiva qualquer declaração do Senado a este respeito.²⁰¹

O parecer da comissão foi aprovado na sessão de 08/08/1834²⁰². Ainda que tenha sido conclusão da maioria da comissão (vencido o Senador Domingos Borges de Barros²⁰³), tratou-se de solução estratégica do Senado, que se eximiu de apreciar o mérito das reformas empreendidas pela Câmara e deixou patente que somente não o fez por já se tratar de fato consumado. Tal perspectiva foi expressa em voto separado dos Senadores José Joaquim Carneiro de Campos e Francisco de Paula Souza e Mello:

[...] é o voto dos abaixo assignados que o Senado sem entrar no exame da legalidade, encarando somente a questão pelo lado político, declare que adherio às reformas, e logo que ellas lhe sejam solemnemente communicadas, communique então essa sua adhesão à Camara dos Deputados e ao Governo.²⁰⁴

Em 20/08/1834, o Senado registrou ciência de expediente da outra Casa, informando que, “tendo a Regencia marcado solemnemente promulgar as mudanças e addições que prevaleceram para a reforma da Constituição, assim o participava ao Senado, remetendo uma cópia do respectivo autographo”²⁰⁵. Contudo, a comunicação reacendeu a irrisignação de alguns senadores, os quais buscaram retomar a possibilidade de aprovação de um posicionamento institucional pela ilegalidade da reforma constitucional já consumada. O debate se estendeu nas sessões de 22 e 23 de agosto, ficando aprovado requerimento do Senador Francisco de Paula Souza e Mello para que fosse respondido à Câmara que o Senado “recebêra a cópia official da dita lei, e que a reconhecia como parte da constituição do estado”²⁰⁶. A comunicação foi lida no Plenário da Câmara, na sessão de 26/08/1834²⁰⁷.

A resistência de alguns senadores de perfil mais conservador confirma que o processo legislativo de reforma constitucional transcorreu com certa tensão entre as Casas, sendo

²⁰¹ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 185.

²⁰² Conforme resumo constante no tópico “Sobre a lei de 12 de Outubro de 1832 que deo origem à promulgação do Acto adicional” dos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo I, p. 11.

²⁰³ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 185.

²⁰⁴ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 185.

²⁰⁵ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 207.

²⁰⁶ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1834, Tomo I, p. 208-213.

²⁰⁷ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1834, Tomo II, p. 259.

razoável compreender que não houve capitulação do Senado, porquanto, a se comparar com o ímpeto inicial reformista da Câmara, o Ato Adicional de 1834 materializou uma alteração contida da Carta de 1824, uma vez que não tocava nas estruturas basilares do regime.

Mas a alteração, consubstanciada na Lei de 12 de agosto de 1834, o chamado Ato Adicional, ficou deveras aquém do que estava no ânimo dos mais ardorosos defensores da reforma, nomeadamente aqueles que apareceram na crista dos sucessos da Regência como promotores da iniciativa reformista e estiveram até julho de 1832 bem perto de executar os desígnios amplos de uma mudança mais significativa, que abrangia, como vimos, a introdução no País da monarquia federativa ou pelo menos o fim do Poder Moderador e do Conselho do Estado. O contrafluxo reacionário e conservador se opôs como uma corrente intransponível a esse último objetivo. Nem o Poder Moderador caiu nem a Federação se proclamou. Mas ainda assim a onda liberal suprimiu o Conselho de Estado com aquela lei, instituindo também as assembleias legislativas provinciais, dotadas para a época - e sobretudo para uma forma de Estado unitário como era o império - de considerável autonomia.²⁰⁸

Ainda que a Câmara tenha aprovado as alterações constitucionais propriamente ditas, a intervenção senatorial na fixação dos limites da reforma ilustra bem a dinâmica estruturada pela Constituição quanto à interação entre as Casas e a prevalência de uma perspectiva conservadora e de contenção dos ensejos de radicalização assumida pelo Senado.

Em sua notável obra *A província: estudo sobre a descentralização no Brasil*, publicada em 1870, Aureliano Cândido Tavares Bastos (1839-1875) apresenta uma resumida leitura da composição das forças e orientações políticas que conformaram o resultado do Ato Adicional:

Nessa época os dous partidos influentes, moderado e exaltado (o restaurador estava à margem), concordavam ambos em adoptar as bases democraticas de um governo descentralisado; discordavam sómente na fórma da instituição central, inclinando-se muitos para a republicana. Depois é que o partido do regresso, composto dos servidores de Pedro I e dos liberais convertidos, restatabeleceu as theorias européas da monarchia unitaria, fazendo da fórma realidade formidavel. Regressamos, com effeito; volvemos desde então ao systema imperial.²⁰⁹

²⁰⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 116.

²⁰⁹ BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 80.

A criação das Assembleias Provinciais, com a previsão de substanciais competências normativas sem tutela do poder central, caracterizou a essência do Ato Adicional de 1834, talvez, não como almejavam os liberais na euforia do pós-abdicação, mas materializando um modelo de consenso que viabilizaria um arranjo dinâmico de compatibilização da autonomia provincial (com produção normativa própria) e a manutenção da unidade nacional.

1.5.1 As competências normativas das Assembleias Provinciais de acordo com o Ato Adicional

Como apontado, o Ato Adicional de 1834 constituiu o ápice do movimento de descentralização política e administrativa no Brasil Imperial. Em linhas gerais, a reforma promoveu a emancipação do Poder Legislativo provincial, atribuindo-lhe importantes competências normativas sem tutela preventiva, diversamente do que se observava no modelo original da Constituição de 1824 quanto aos Conselhos Gerais.

O Ato Adicional (Lei de 12 de agosto de 1834), arrancado não às convicções, mas ao medo dos moderados, procura organizar um feixe de poderes, concentrados nas províncias, de cuja aliança se firmaria o Império. O esquema visa a desmontar, pela descentralização, quase federativa, mas adversa à federação, o centralismo bragantino, ao tempo que foge da fragmentação municipal. Obra de convicção liberal – aproximar o governo do povo – e obra de contemporização – fugir do extremado federalismo, casado com idéias republicanas [...] Entre o fascínio norte-americano, que já cega muitos teóricos e parlamentares, e a pasmeira luso-monárquica, prevaleceu a permanência do Poder Moderador, do Senado vitalício e a descentralização, esta a verdadeira conquista dos moderados, descentralização que tocava na estrutura política do edifício monárquico. Toda as reformas teriam uma inspiração maior, que seria o seu limite: a união das províncias, desafogadas de opressivos freios, para melhor garantir a integridade territorial.²¹⁰

A autonomia provincial, pelo Ato Adicional, foi estruturada em dois núcleos de poder: a Assembleia Provincial e a Presidência da Província, cujas atribuições se entrelaçavam nos termos do arranjo desenvolvido pela Lei nº 16/1834 para buscar equilibrar a descentralização do poder normativo e a busca de uniformidade e coesão regulatória nacional em torno da Constituição.

²¹⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001, p. 354-355.

Tal arranjo ficou perceptível no estabelecimento da sistemática de produção normativa no âmbito das províncias: apenas à Assembleia competia propor e aprovar os projetos de normas que, contudo, salvo exceções previstas no parágrafo do art. 13 do Ato Adicional, deveriam ser submetidos a sanção dos presidentes provinciais. Ou seja, não foi conferido aos presidentes o poder de agenda positivo quanto à produção normativa local, apenas o poder de veto.

Como se verá no Capítulo 2, o arranjo estabelecido no Ato Adicional quanto à formação das normas provinciais, ao mesmo tempo que conferia ao presidente da província o bloqueio na origem das iniciativas legiferantes da Assembleia, também oportunizava a transferência para uma instância nacional – a Assembleia Geral – para resolver o impasse (político e/ou jurídico) em caráter definitivo.

A composição do Poder Legislativo dar-se-ia por meio de eleição, no território da respectiva província, “da mesma maneira que se fizer a dos Deputados à Assembléa Geral Legislativa”, sendo a duração da legislatura de dois anos (art. 4º) e das sessões anuais de dois meses, “podendo ser prorrogada, quando o julgar conveniente o Presidente da Província” (art. 7º).

Em essência, competia à Assembleia Provincial proposição, discussão e deliberação de atos normativos cujas matérias foram taxativamente²¹¹ definidas nos arts. 10 e 11 da Lei nº 16/1834.

Quadro 2 – Relação das competências legislativas das Assembleias Provinciais e a (in)dependência de sanção pelos presidentes de província

MATÉRIA OBJETO DE NORMATIZAÇÃO	DISPOSITIVO DA LEI Nº 16/1834	SANÇÃO DO PRESIDENTE DA PROVÍNCIA?
Tributação e fiscalização tributária	§ 5º do art. 10	Dependem de sanção do presidente da província
Força policial	§ 2º do art. 11	
Obras públicas e administração dos bens provinciais	§§ 3º, 8º, 9º e 10 do art. 10 § 4º do art. 11	
Instrução pública	§ 2º do art. 10	
Organização civil, judiciária e eclesiástica no âmbito provincial	§ 1º do art. 10	Em regra, dependem de sanção do presidente da província, exceto quanto aos “empregos municipais”
Empregos públicos municipais e provinciais	§§ 7º e 11 do art. 10	

²¹¹ Compreende-se ser um rol taxativo em vista do disposto no art. 12 do Ato Adicional: “As Assembleias Provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, **nem sobre objectos não compreendidos nos dous precedentes artigos**” [grifou-se].

Administração, finanças e orçamento provincial e municipal	§§ 4º, 5º, 6º do art. 10 § 3º do art. 11	Em regra, dependem de sanção do presidente da província, exceto quanto ao orçamento municipal
Funcionamento e administração da Assembleia Provincial	§ 1º do art. 11	Decretadas pela própria Assembleia, sem dependência de sanção do presidente da província

Fonte: Elaborado pelo autor

Não obstante a taxatividade das matérias de alçada das Assembleias Provinciais, a delimitação de seu âmbito de competência foi corroborada pelo elenco dos temas conferidos à Assembleia Geral, arrolados nos incisos X a XVII do art. 15 da Carta de 1824²¹². A disposição sobre tais matérias seria materializada nas chamadas leis gerais – ou leis nacionais –, que, conforme se verá no Capítulo 2, constituíram, em perspectiva comparativa quanto à aderência do assunto legislado, importante parâmetro de avaliação de eventual extrapolamento legiferante das Assembleias Provinciais. O publicista do império e comentador do sistema constitucional monárquico José Antônio Pimenta Bueno (1803-1878) propôs uma metodologia de delimitação baseada na abrangência do interesse regulado:

O Estado, a sociedade politica tem interesses de diferentes ordens: tem interesses que por seu character ou magnitude, onde quer que se agitem, affectão toda a nacionalidade, importão ao bem-ser, segurança ou relações della; são os interesses geraes ou nacionaes. Estes não podem ser dirigidos e regulados senão por ella; é negócio de toda a associação, só os seus representantes geraes têm o direito, e direito exclusivo, de regula-los, nenhum localidade ou fracção nacional tem a faculdade de dispôr delles, ou de commpromettê-los ou prejudicar de fôrma alguma. Tem outros interesses que não affectão a nação inteira, que não lhe importão immediatamente, que respeitão mais a uma certa porção ou certo numero de cidadãos, a uma provincia ou localidade; são os interesses provinciaes, municipaes ou locaes. [...] As assembléas legislativas provinciaes, como bem expressa o art. 1º do acto adicional, não são creadas senão para o exercicio, senão para realisar o direito que o art. 71 da constituição reconhece e garante, isto é, para dirigir os negocios puramente provinciaes, os que são immediatamente relativos a seus interesses peculiares. Sua

²¹² Art. 15. É da attribuição da Assembléa Geral:

[...]

X. Fixar annualmente as despezas publicas, e repartir a contribuição directa.

XI. Fixar annualmente, sobre a informação do Governo, as forças de mar, e terra ordinarias, e extraordinarias.

XII. Conceder, ou negar a entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Imperio, ou dos portos delle.

XIII. Autorisar ao Governo, para contrahir empréstimos.

XIV. Estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica.

XV. Regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar a sua alienação.

XVI. Criar, ou supprimir Empregos publicos, e estabelecer-lhes ordenados.

XVII. Determinar o peso, valor, inscripção, typo, e denominação das moedas, assim como o padrão dos pesos e medidas.

alçada encerra-se no circulo das attribuições que o acto adicional conferio-lhe, e em caso nenhum póde penetrar no dominio dos interesses geraes ou nacionaes. A assembléa geral é a representação da nação, de todas as provincias e partes do Estado, da igualdade do direito; as assembléas provinciaes não são senão a representação das cidades ou localidades da provincia, representação parcial subordinada à nacional nos termos da constituição.²¹³

Contudo, a delimitação das competências nacionais e locais foi objeto de intensa disputa ao longo do século XIX, tendo as Assembleias Provinciais se valido do próprio tempo inerente à dinâmica de resolução dos conflitos e sobreposições normativas para viabilizar – ainda que de forma efêmera e sabidamente dissonante das orientações do Governo Imperial – conquistas administrativas e econômicas para as províncias, como se verá no Capítulo 3 desta tese.

A partir das disposições dos §§ 4º, 5º, 6º e 7º do art. 10 e do § 3º do art. 11 do Ato Adicional, o ímpeto de descentralização não se estendeu ao âmbito municipal, não subvertendo a estrutura então imposta pela Constituição (art. 169) e pela Lei de 1º/10/1828 (arts. 39 e 64), de modo que a atuação normativa das Câmaras Municipais passaria a ser significativamente tutelada pelas Assembleias Provinciais, notadamente em matérias essenciais à dinâmica da administração das urbes, como empregos públicos, finanças, polícia e economia.

O Acto Adicional foi para as camaras municipaes do Brazil um legado funesto da revolução. Não é a primeira vez que o despotismo administrativo surge das entrenhas de uma democracia, que se desvanece com o esplendor de suas conquistas. Imprimndo à tutela dos municipios uma fôrma jurídica, mais extensa e mais depressiva do qu que a do regimen anterior, é fóra de duvida que o Acto Adicional não só empeiorou a sorte das municipalidades, como foi uma contradicção palpavel com os mesmo principios de liberdade administrativa, que haviam incitado a reforma de 1834. [...] Violando abertamente todos esses principios, que estavam nos designios da democracia gerada em 1831, o que fez a reforma? Não deu à municipalidade um só direito novo, e entregou a dictadura administrativa às assembléas de provincia com toda esta profusão de arbitrio sobre as camaras municipaes.²¹⁴

²¹³ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 152-154.

²¹⁴ MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O Municipio**: estudos sobre administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger, 1883, p. 229-231.

Pontua Miriam Dolhnikoff que a submissão e a dependência dos poderes municipais seriam pressupostos para o arranjo necessário à conciliação da autonomia provincial com um Estado nacional:

Mais do que curioso, uma explicação possível é que a preocupação em combinar autonomia provincial com unidade de todo o território passava por neutralizar o poder municipal. O governo provincial autônomo foi fundamental para, de um lado, permitir a atuação das elites no que dizia respeito à condução do Estado e, de outro, garantir a submissão dos poderes locais, graças justamente à atuação deste governo [...] Para os liberais, a autonomia deveria se concretizar no âmbito provincial e não na esfera municipal, de modo que os potentados locais fossem submetidos a uma elite provincial comprometida com o Estado nacional, graças justamente ao exercício da autonomia [...] O resultado foi a dependência das localidades em relação ao governo provincial, o que fortalecia este último e conferia à elite provincial um grande poder de barganha com os potentados locais.²¹⁵

Victor Nunes Leal pondera que as próprias forças liberais que conduziram o Ato Adicional objetivavam, ainda que à custa da autonomia dos poderes municipais, a homogeneidade da situação dominante na província e, assim, seu fortalecimento perante o Governo Geral²¹⁶. A competência das Assembleias para regular normativamente assuntos de interesse municipal (notadamente empregos públicos), sem necessidade de sanção dos presidentes provinciais, constituía um decisivo mecanismo para tornar prevalentes as correntes dominantes na província em detrimento de eventuais conflitos com o poder central²¹⁷.

Dada a taxatividade das competências normativas, Pimenta Bueno, didaticamente, busca objetivar as restrições de atuação das Assembleias Provinciais, apontando que não poderiam legislar sobre: interesses gerais da nação, impostos de importação ou qualquer outra matéria que prejudicasse as imposições gerais do Estado sobre tratados feitos com as

²¹⁵ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 118-119.

²¹⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 77.

²¹⁷ “[...] a indicação mais clara desse propósito encontramos no art. 13 do Ato Adicional, que suprimiu a sanção do presidente para as leis provinciais que regulassem determinados assuntos. Entre estas incluíam-se as leis concernentes à receita e despesa, à fiscalização financeira e prestação de contas dos municípios, criação e supressão, provimento e remuneração dos empregos municipais. Com tais poderes sobre a vida das comunas, podia a corrente preponderante na assembleia adquirir, em toda a província, uma grande influência, capaz de lhe dar a desejada autoridade nos entendimentos e desavenças com o governo central” (LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, p. 77-78).

nações estrangeiras e sobre tudo aquilo que viesse a ofender os direitos de alguma outra província²¹⁸.

Para o publicista, compreender as competências das províncias em termos restritivos teria por grande propósito manter a coesão política e territorial do país, de modo que tudo que transbordasse de tais limites representaria um atentado à Constituição Imperial.

É evidente que qualquer lei provincial que ofende a Constituição, ou porque verse sobre assunto a respeito de que a assembleia provincial não tenha a faculdade de legislar, ou porque suas disposições por qualquer modo contrariem algum preceito fundamental, as atribuições de outro poder, os direitos ou liberdades individuais ou políticas dos brasileiros, é evidente, dizemos, que tal lei é nula, que não passa de um excesso ou abuso de autoridade. Um ato tal, é uma espécie de rebelião da autoridade provincial contra o seu próprio título de poder. A própria assembleia-geral não tem direito para tanto, as assembleias provinciais não podem, pois, pretendê-lo. No caso de se dar tal abuso ele deve ser logo cassado.²¹⁹

Para além das competências normativas, o Ato Adicional estabeleceu atribuições de cunho político-sancionatório concernentes à deliberação de eventual suspensão do presidente da província nos casos em que tal autoridade tivesse sido pronunciada (§ 6º do art. 11) e à possibilidade de decidir sobre suspensão e/ou demissão de magistrado (§ 7º do art. 11).

Conferiu, ainda, a atribuição das Assembleias de “velar na Guarda da Constituição e das Leis na sua Província, e representar à Assembléa e ao Governo Geraes contra as Leis de outras Provincias que offenderem os seus direitos” (§ 9º do art. 11), o que, como se verá no Capítulo 3, exprimiu um importante instrumento de comunicação direto do Legislativo local com o nacional, tendo como receptáculo preferencial a Câmara dos Deputados.

Enquanto a atuação da Assembleia tinha por perspectiva exclusiva a dimensão da própria província, em razão da composição e da possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, a atuação do presidente foi constituída como um mecanismo de alongamento do poder central, porquanto seria tal autoridade designada diretamente pelo Imperador, sem nenhuma forma de intervenção ou oitiva dos cidadãos locais. Em complementação à definição de atribuições procedida pelo Ato Adicional, coube à Lei nº 40, de 03/10/1834²²⁰,

²¹⁸ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 180.

²¹⁹ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 181.

²²⁰ Íntegra da norma disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-40-3-outubro-1834-563176-publicacaooriginal-87310-pl.html>. Acesso em: 13 set. 2023.

fixar o chamado regulamento dos presidentes de província, denotando que se tratava de um delegado do poder central e a primeira autoridade no âmbito da província²²¹.

Havia, contudo, uma limitação no arranjo federativo do império. Os presidentes das províncias continuaram sendo nomeados pelo governo central. Para os próprios defensores da reforma constitucional, a uniformidade do império dependia da existência de delegados do governo central em cada província. As reformas liberais impuseram um modelo que previa a autonomia das províncias, mas com o cuidado de não colocar em risco a integridade territorial e nacional. Vale lembrar que o modelo federalista tem duas faces: autonomia das partes, mas também capacidade do centro de articulá-las em um todo único e coeso. Muitas das tarefas desses presidentes concentravam-se justamente neste último ponto. O presidente era a via de comunicação do Rio de Janeiro com as províncias em diversas frentes: para resolução de questões administrativas, para a manutenção da ordem interna, para a implementação de medidas de caráter econômico, de modo a permitir a integração entre as províncias.²²²

No intento de esclarecer e uniformizar a atuação dos presidentes, a Regência de Diogo Antônio Feijó editou o Decreto de 09/12/1835²²³, estabelecendo instruções e mesmo interpretações do poder geral acerca do alcance do Ato Adicional de 1834, como se denota dos dispositivos constantes dos §§ 8º e 9º:

§ 8º Póde acontecer que entre uma Assembléa e o Presidente da Província se **suscitem duvidas reaes sobre a verdadeira intelligencia de algum artigo Constitucional**, porque sem absurdo possa litteralmente entender-se de diversas maneiras. **Em taes casos**

²²¹ Das atribuições explicitadas na Lei nº 40/1834, merecem destaque a seguintes arroladas no art. 5º:

Art 5º Ao Presidente, além das attribuições marcadas na Lei da Reforma Constitucional, e nas demais Leis em vigor, compete:

§ 1º Executar, e fazer executar as Leis.

§ 2º Exigir dos empregados as informações e participações em julgar convenientes para a boa execução das Leis.

[...]

§ 5º Exercer sobre as Thesourarias Provinciaes as atribuições conferidas pela Lei de 4 de Outubro de 1831, que organizou o Thesouro Nacional.

§ 6º Prover os empregos que a Lei lhe incumbe, e provisoriamente aquelles, cuja nomeação pertença ao Imperador.

§ 7º Commetter a empregados geraes negocios provinciaes, e vice-versa.

§ 8º Suspendera a qualquer empregado por abuso, omissão, ou erro commettido em seu officio, promovendo immediatamente a responsabilidade do mesmo, observando-se a respeito dos Magistrados o que se acha disposto no art. 17 da Lei de 14 de Junho de 1831, que marcou as attribuições da Regencia.

§ 9º Cumprir, e mandar cumprir todas as ordens e Decretos do Governo sobre qualquer objecto da administração da Província, para o que lhe serão directamente remettidos.

[...]

§ 11º Decidir temporariamente os conflictos de jurisdicção, que se suscitarem entre as autoridades da Província.

²²² DOLHNIKOFF, Miriam. **História do Brasil império**. São Paulo: Contexto, 2020, p. 53-54.

²²³ Íntegra da norma disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1824-1899/decreto-37087-9-dezembro-1835-563020-publicacaooriginal-87128-pe.html>. Acesso em: 13 set. 2023.

convém que o Presidente, suspendendo o seu consentimento á decisão da Assembléa, dê parte ao Governo Geral, para levar taes duvidas, em conformidade do art. 25 do dito Acto Adicional, ao conhecimento e deliberação do Poder Legislativo Geral. Nos casos de pouca ou nenhuma importancia para a causa publica, pede a prudencia que o Presidente evite collisões com a Assembléa, convencido de que, mantendo com ella o mais perfeito accordo e harmonia, melhor poderá prover á segurança e á prosperidade publica.

§ 9º Mostrando-se por esta recommendação o zelo, que anima o Governo Geral para que sejam respeitadas as Assembléas Provinciaes, o desejo de que pontualmente se satisfaça ás suas justas requisições; convém a par disso ponderar que **o mesmo Governo receberá com desgosto a noticia de que os Presidentes descessem de sua dignidade, ou cedessem das suas attribuições;** cumprindo que em circumstancias melindrosas usem com prudencia e moderação, **mas sem temor ou fraqueza, dos meios que o Acto Adicional á Constituição lhes offerece, para obstem a qualquer medida que lhes pareça opposta á mesma Constituição,** á dignidade do Governo, ou aos interesses da união e das Provincias. [grifou-se]

Como “sentinelas avançadas da ação executiva”²²⁴, cabia aos presidentes de província intermediar regionalmente toda a atuação do Poder Executivo central, a partir dos seus ministérios, com especial proeminência do Ministério dos Negócios do Império²²⁵, com atuação voltada para os assuntos internos do país.

Tal panorama normativo, alinhado ao contínuo e dinâmico movimento de acomodação entre autonomia normativa provincial e atuação do Governo Imperial, ilustra a problematização do nível e da intensidade das intervenções do poder central nos negócios e nos interesses provinciais em nome da preservação da coesão nacional.

Sob o prisma político, o arranjo instituído pelo Ato Adicional potencializaria a participação das elites regionais nos desígnios administrativos provinciais e municipais, abrindo, assim, canais de integração e influência na dinâmica do poder nacional, em especial por meio da Câmara dos Deputados, merecendo registro a experiência das eleições diretas,

²²⁴ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio.** Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 314.

²²⁵ Para maior aprofundamento, vide: LACOMBE, Lourenço Luis. Organização e administração do Ministério do Império. *In*: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 10. Brasília: FUNCEP/UnB, 1984.

realizadas nas próprias províncias, para a escolha dos futuros regentes, em conformidade com os arts. 27 a 29 da Lei nº 16/1834²²⁶.

1.6 A Lei de Interpretação

Como tradição do pensamento constitucional manifestado entre o final do século XVIII e o início do século XIX^{227, 228}, a Carta de 1824 (art. 15, VIII), sob inspiração da Constituição portuguesa de 1822 (art. 102, I) e da Constituição de Cádiz de 1812 (art. 131, §1º), evidenciou que a atribuição exclusiva de interpretação das leis competia ao Poder Legislativo.

Quanto ao alcance da reforma constitucional, o próprio Ato Adicional, em seu art. 25, estabelecia que, “no caso de duvida sobre a intelligencia de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo Geral compete interpretal-o”.

Nesse panorama, a partir do conhecimento de diversas normas locais aprovadas em aparente extrapolamento dos limites conferidos pelo Ato Adicional, o Governo Imperial, desde 1835, já vinha provocando a Assembleia Geral a empreender uma interpretação autêntica da reforma constitucional com vistas a limitar o alcance da autonomia legiferante das províncias²²⁹.

Os conservadores já haviam iniciado a empreitada por meio do Senado, a partir de um projeto de autoria de José Joaquim Carneiro de Campos, Francisco Carneiro de Campos (1765-1842), Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859), Antônio Luís Pereira da Cunha (1760-1837) e Manuel dos Santos Martins Velasques (1790-1862) que chegou a ser apresentado em 1836²³⁰ e teve sua tramitação suspensa já na segunda discussão²³¹.

Todavia, foi na Câmara dos Deputados que teve início o processo legislativo que viria a culminar na chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, formalmente, Lei nº 105, de

²²⁶ Entre o Ato Adicional e a declaração da maioria de Dom Pedro II, em 23/07/1840, foram realizadas duas eleições para escolha do regente: em 1835 (eleição de Diogo Antônio Feijó) e em 1838 (eleição de Pedro de Araújo Lima).

²²⁷ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 15-21.

²²⁸ Cf. CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 125-131.

²²⁹ BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

²³⁰ TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017, p. 551.

²³¹ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 96-112.

12/05/1840, mais precisamente em 10/07/1837, quando se deu a apresentação do Projeto nº 74²³², elaborado pela Comissão das Assembleias Legislativas Provinciais²³³.

A iniciativa ganhou fôlego no contexto das crises enfrentadas pelo Regente Diogo Antônio Feijó – incluindo as revoltas Cabanagem e Farroupilha –, que culminariam com sua renúncia em 19/09/1837²³⁴, e da ascensão dos conservadores e liberais moderados ao poder, os quais, capitaneados por Pedro de Araújo Lima (1793-1870), romperam com o regente²³⁵.

Era o advento do chamado regresso conservador²³⁶, cujas bandeiras seriam centralização, reação às reformas liberais – em especial ao Ato Adicional e ao Código de Processo Criminal –, restabelecimento do Conselho de Estado e ausência de responsabilidade dos ministros pelo exercício do Poder Moderador.

1.6.1 O caminho para se chegar à Lei nº 105/1840

O projeto original para interpretação autêntica do Ato Adicional, assinado pelos Deputados Paulino José Soares de Souza (1807-1866), Miguel Calmon du Pin e Almeida (1796-1865) e Honório Hermeto Carneiro Leão (1801-1856), era composto por apenas seis artigos, buscando indicar a interpretação a ser dada pelo Poder Legislativo ao § 4º do art. 10 (significado da expressão “municipal”), §§ 7º e 11 do art. 10 (criação e supressão de empregos municipais e provinciais) e § 7º do art. 11 (suspensão e demissão de magistrados).

Juntamente com o texto, foi apresentado ao Plenário da Câmara um longo e detalhado parecer²³⁷, do qual se destacam alguns ilustrativos trechos:

²³² Íntegra do projeto publicado nos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 73.

²³³ A Comissão de Assembleias Provinciais foi criada de acordo com deliberação da Câmara dos Deputados na sessão de 05/05/1835, sendo sucessora da Comissão dos Conselhos Gerais de Províncias, originalmente instituída no ano de 1831 (Cf. BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004**: síntese histórica. Brasília, Câmara dos Deputados, 2006, p. 40).

²³⁴ Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 125-132.

²³⁵ Cf. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001, p. 369-371.

²³⁶ Para uma discussão conceitual de “regresso conservador” no contexto parlamentar das décadas de 1830 e 1840, vide: LYNCH, Christian Edward Cyril. Modulando o tempo histórico: Bernardo Pereira de Vasconcelos e conceito de “regresso” no debate parlamentar brasileiro (1838-1840). **Almanack**, Guarulhos, n. 10, p. 314-334, ago. 2015.

²³⁷ Íntegra do parecer publicado nos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 68-73.

A necessidade de estabelecer uma regra geral de interpretação sobre varios artigos do acto adicional, acerca dos quaes occorrem duvidas, e tem apparecido variada intelligencia, parecer haver sido em diversas discussões reconhecida por esta augusta camara. O exame de varios actos legislativos das provincias, pela comissão das assembléas provinciaes, a convenceu ainda mais da urgência de semelhante medida [...] cumpre que tanto o poder geral, como o provincial encontre na esphera de suas attribuições tudo quanto é indispensavel para o seu bom e completo desempenho. Esta circumstancia constitue a principal excellencia da constituição federal dos Estados-Unidos da Amercia do Norte. Todas as vezes pois que a lei confere o poder geral de fazer uma cousa, comprehende na sua disposição todos os poderes peculiares a esse fim necessarios. Fôra absurdo admitir que o acto adicional concedesse attribuições imperfeitas e mancas às legislaturas provinciaes, e que fizesse depender as leis que dellas emanassem de outro poder, sem comtudo sequer suppôr a maneira de obter o concurso das duas vontades. Seria isto inexhaurivel fonte de conflictos, de confusão e de anarchia na legislação.²³⁸

Em seu parecer, a comissão citou exemplos de leis provinciais para problematizar as matérias com grande potencial de tensionamento entre os poderes normativos central e regionais, conforme a intensa experiência vivida após 1834: empregos públicos (gerais e provinciais), magistratura e organização judiciária e administração municipal.

Ao longo do restante da sessão legislativa de 1837 – último ano da 3ª Legislatura (1834-1837) –, foram registradas tentativas de apreciação do projeto, não havendo consenso suficiente para que a matéria fosse pautada²³⁹.

A primeira discussão do Projeto nº 74/1837 teve início apenas na legislatura seguinte (1838-1841), na sessão de 31/07/1838, obtendo aprovação sem debates²⁴⁰. A segunda discussão, entre as sessões de 25 de agosto e 10 de setembro de 1838²⁴¹, transcorreu sob veementes conflitos entre os deputados e diversas emendas aos dispositivos do projeto original.

As controvérsias ilustram a resistência dos parlamentares de orientação liberal preocupados em manter o caráter descentralizador do Ato Adicional e conter os ímpetos da reação conservadora no seio da própria Câmara dos Deputados, compreendendo-se, na dinâmica do processo legislativo, a alta probabilidade de o Senado cancelar os eventuais retrocessos aos olhos dos descentralistas. Inclusive, no encerramento da segunda discussão, diversos deputados requereram o registro de declaração de voto contra o Projeto nº

²³⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 68.

²³⁹ Merecem destaque as discussões nesse sentido travadas na sessão de 02/09/1837 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 451-453).

²⁴⁰ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 235.

²⁴¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 381-486.

74/1837²⁴², entre os quais Theophilo Benedicto Ottoni (1807-1869), Antônio Paulino Limpo de Abreu e Francisco Jê Acaiaba de Montezuma (1794-1870).

A terceira discussão foi integralmente realizada em 17/09/1838²⁴³, com novas emendas e aprovação da supressão de dois artigos, sendo um deles o dispositivo que previa a possibilidade de revalidação pela Assembleia Geral dos atos provinciais praticados anteriormente, em contrariedade à norma de interpretação.

Com a conclusão das três discussões, a redação final foi apresentada na sessão de 27/09/1838²⁴⁴. Por requerimento do Deputado Herculano Ferreira Penna (1811-1867), foi aprovado o adiamento da apreciação da redação final “para que não aconteça o mesmo que sucedeu com a redação da lei do orçamento que passou na casa com a falta de uma, ou duas emendas”²⁴⁵.

Nas sessões de junho de 1839²⁴⁶, ocorreu a discussão acerca da redação final, culminando na aprovação definitiva do Projeto nº 74/1837 na Câmara dos Deputados, em 26/06/1839²⁴⁷. Ainda que o objeto da deliberação fosse restrito à redação propriamente dita, tal etapa legislativa foi cenário de inflamados discursos contra o mérito e a pertinência de uma lei de interpretação.

O texto advindo da Câmara foi lido no Senado na sessão de 02/07/1839²⁴⁸. Não obstante a tentativa do Senador José Martiniano de Alencar (1794-1860) de submeter o projeto à Comissão de Constituição, o Plenário deliberou pela imediata impressão do texto e sua submissão à discussão. A primeira discussão teve início em 06/07/1839²⁴⁹. Logo, o Senador Felisberto Caldeira Brant Pontes de Oliveira Horta (1772-1842) insistiu na necessidade de exame prévio pela Comissão de Constituição e, também, pela Comissão das Assembleias Provinciais, alegando ser praxe na Casa, ainda mais por se tratar de matéria grave para o país. Instaurou-se uma querela acerca do requerimento, sendo apontado que o próprio Senado, em 1836, já havia proposto um projeto de interpretação do Ato Adicional, cuja tramitação fora sobrestada por decisão tomada na sessão de 1º/09/1836 em face das notícias de que a Câmara estaria elaborando proposição com o mesmo fim de aclarar certas

²⁴² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 486.

²⁴³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 520-526.

²⁴⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 580-581.

²⁴⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 581.

²⁴⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1839, Tomo I, p. 255-548.

²⁴⁷ A aprovação da redação final deu-se por votação nominal, constando a relação dos deputados votantes nos Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1839, Tomo I, p. 548.

²⁴⁸ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 63-64.

²⁴⁹ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 96.

obscuridades da Lei nº 16/1834, na linha do que vinha sendo apontado nos relatórios do Governo Geral submetidos à Assembleia Geral²⁵⁰.

A discussão do requerimento de envio do projeto às Comissões continuou na sessão seguinte (08/07/1839), sendo, após intensos embates, rejeitado²⁵¹. Houve, ainda, a recusa de outro requerimento formulado pelo Senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859) para que fosse constituída uma comissão especial para se debruçar sobre o projeto da Câmara²⁵². Mesmo com a superação dos requerimentos, a tensão e a disputa permaneceram na sessão de 08/07/1839, passando o debate a questiúnculas regimentais, por exemplo, se o projeto havia entrado ou não em primeira discussão, mas a questão de fundo cingia-se a discutir se a Câmara, com o projeto de interpretação, havia ou não procedido a uma verdadeira reforma da Constituição (ou do próprio Ato Adicional)²⁵³. Após longa celeuma, na sessão de 09/07/1839, a presidência considerou encerrada a primeira discussão do Projeto nº 74/1837²⁵⁴, tendo a segunda discussão iniciado em 11/07/1839²⁵⁵ e finalizado somente em 14/07/1840²⁵⁶, após sucessivos adiamentos em face de constantes divergências quanto a dois principais aspectos tratados no projeto de interpretação: empregos gerais e provinciais e nível de intervenção das províncias na atuação da magistratura e na organização judicial²⁵⁷.

A terceira e última discussão principiou em 06/05/1840²⁵⁸, sendo procedida artigo por artigo, tendo em vista a aprovação de requerimento do Senador José Bento Leite Ferreira de Mello (1785-1844).

Ultimada a discussão do último artigo, o projeto, enfim, foi aprovado pelo Senado em 07/05/1840²⁵⁹, seguindo para sanção imperial²⁶⁰, sem que fosse, de fato, viabilizada nenhuma emenda ao texto original advindo da Câmara dos Deputados, o que denota a prevalência da perspectiva conservadora na Casa Alta, ao conter os anseios liberais-

²⁵⁰ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 96-112.

²⁵¹ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 113-127.

²⁵² Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 127.

²⁵³ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 127-134.

²⁵⁴ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 145.

²⁵⁵ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839, Tomo II, p. 148.

²⁵⁶ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1840, Tomo I, p. 20.

²⁵⁷ Nesse sentido, vide os tomos III, IV e V dos Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1839.

²⁵⁸ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1840, Tomo II, p. 25.

²⁵⁹ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1840, Tomo II, p. 59.

²⁶⁰ Ainda que transcorrido o processo legislativo no período regencial, utilizou-se a expressão “sanção imperial” pelo fato de que a sanção consignada pelo Regente se dava em “em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II”, como consta do preâmbulo da própria Lei nº 105/1840. No texto da Carta de Lei então produzida na Chancelaria do Império é registrado: “Carta de Lei, **pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar** o Decreto da Assembléa Geral Legislativa, **que Houve por bem Sancionar**, em que se interpretão alguns artigos da Reforma Constitucional, como acima se declara” [grifou-se]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim105.htm. Acesso em: 10 set. 2023.

descentralistas de fazer sucumbir aquilo que se entendia ser a materialização do retrocesso às conquistas do Ato Adicional relativas ao empoderamento das Assembleias Provinciais.

Em 12/05/1840, a Regência de Pedro de Araújo Lima (1793-1870) sancionou a Lei nº 105²⁶¹, ou Lei de Interpretação, que, a despeito de ser considerada como norma ordinária, ostentava materialidade constitucional²⁶².

1.6.2 *O arranjo institucional centro-províncias após a Lei de Interpretação*

A Lei de Interpretação objetivava implementar um modelo de administração judiciária centralizado, retirando das Assembleias a possibilidade institucional “de intervir no funcionamento da magistratura e limitar o poder dos juízes de paz, transferindo suas atribuições para funcionários nomeados pelo governo central”²⁶³, o que pressupunha a vedação ao Legislativo provincial de dispor sobre empregos gerais, compreendidos como pertencentes à estrutura do Poder Judiciário²⁶⁴.

No contexto da discussão e aprovação da Lei de Interpretação, o principal objeto de disputa residia no controle e na disposição dos empregos. Como salientado por Raymundo Faoro, “o cargo público, a velha realidade do estamento, será o único foco do poder”²⁶⁵. Com o viés centralizador da reação conservadora, buscou-se expandir a compreensão dos ditos empregos gerais (art. 3º) e, ainda, estender o alcance da disciplina dos cargos públicos por leis gerais, inclusive os provinciais e municipais (art. 2º).

A Interpretação do Ato Adicional propunha um entendimento diverso do que havia sido dado pelas províncias: a diferença entre os empregos gerais, de competência do governo central, e empregos provinciais e municipais, submetidos ao controle dos governos provinciais, não deveria ser estabelecida de acordo com o local onde eles eram exercidos, pois assim apenas os empregados localizados no município neutro seriam gerais. A diferença deveria ser estabelecida de acordo com a natureza do emprego:

²⁶¹ Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1840, Parte 1, p. 5.

²⁶² “Quase todos os dispositivos da nova lei, que se pode reputar materialmente constitucional, convergiam no sentido de estabelecer uma hermenêutica restritiva dos poderes das câmaras provinciais, em proveito da autoridade central, nomeadamente em favor da competência do poder legislativo geral” (BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 122).

²⁶³ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 130.

²⁶⁴ Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 131.

²⁶⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007, p. 357.

seriam gerais todos aqueles empregos que versassem sobre objeto de competência do governo provincial.²⁶⁶

Fato é que a interpretação conservadora de uma reforma constitucional liberal modelou um peculiar desenho de conjugação de atribuições normativas entre centro e províncias, calcada na delimitação tênue dos interesses geral e provincial. Como se verá nos Capítulos 2 e 3 desta tese, o arranjo forjado para resolver eventuais impasses em tal definição seria sobremaneira complexo, competindo aos poderes gerais a deliberação final sobre a questão, sem, contudo, eliminar as possibilidades de influência das elites provinciais em tal processo decisório, cujo lócus principal seria a Câmara dos Deputados. Sobre o tema, discorreu o Deputado Urbano Sabino Pessoa de Mello (1811-1870) durante a discussão do Projeto nº 74/1837 na sessão de 14/06/1839:

Passemos ao art. 7º. O nobre deputado pela província de Minas disse que este artigo é o filho querido do regresso, e como eu defendo este artigo, devo arredar de mim a censura [...] Parece-me incontestável que os presidentes das provincias têm o direito de recusar a sanção a uma lei provincial quando entenderem que é offensiva da constituição. [...] O art. 20 do acto adicional manda revogar as leis provinciaes que se oppuzerem à constituição, aos impostos geraes, aos direitos de outras provincias, e os tratados: sem duvida o legislador deu a mesma importancia a estes casos: e por que razão não devemos comprehender o art. 16 a par dos outros? Quando entre uma assembléa provincial e o presidente se suscite a questão se tal lei é conforme ou opposta aos interesses da provincia, póde esta questão ser resolvida sem grave inconveniente pelos dois terços da assembléa provincial; mas quando a questão versa sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade, então a questão, tão fertil em consequencias ponderosas, deve ser decidida pelo poder legislativo geral, e não por qualquer dos poderes provinciaes, naturalmente dispostos a sustentar os seus actos.²⁶⁷

Além dos impactos diretos da Lei de Interpretação quanto ao dimensionamento e à limitação da abrangência das competências normativas das Assembleias Provinciais, considerando os objetivos centrais desta pesquisa, há que se investigar a construção legislativa do art. 7º da Lei nº 105/1840, que explicita que, dentre as possibilidades de veto pelo presidente da província, estaria contemplado o caso no qual a autoridade entendesse que o projeto da Assembleia Provincial ofenderia a Constituição do Império.

²⁶⁶ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 139.

²⁶⁷ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1839, Tomo I, p. 403.

Como pano de fundo não apenas de tal debate, mas também dos demais temas vertidos no Projeto nº 74/1837, estavam os limites e a legitimidade de uma legislatura ordinária – 4ª Legislatura (1838-1841) – para, mediante interpretação autêntica (art. 15, VIII, da Constituição), promover alterações significativas nas normas constitucionais (o que incluiria o próprio Ato Adicional), arrogando-se, assim, no papel de reformadora da Carta Imperial sem os poderes específicos então conferidos à legislatura anterior, nos termos do art. 176 da Constituição e da Lei de 12/10/1832.

A matéria surgiu, inicialmente, por meio de uma emenda aditiva ao Projeto nº 74/1837 formulada pela própria comissão redatora na Câmara dos Deputados e apresentada na sessão de 25/08/1838: “no art. 16 do acto adicional está comprehendido o caso em que o presidente da provincia negue a sancção a um projecto, por entender que offende a constituição do imperio e o dito acto”²⁶⁸.

A apreciação da emenda aditiva iniciou-se em 06/09/1838, mas não gerou controvérsias, talvez em razão da maior atenção atraída pela proposição da emenda para a inclusão do texto que viria a compor o art. 8º da Lei nº 105/1840. Sobre a explicitação do veto constitucional, apenas se manifestou o Deputado Carneiro Leão, ao expor sua convicção de que “não pode o presidente da provincia ser obrigado a sancionar uma lei que vá de encontro à constituição, ainda quando a assembléa provincial julgue o contrário”, apesar de questionar se a possibilidade do veto constitucional estaria fundada no art. 15 ou no art. 16 do Ato Adicional²⁶⁹.

A proposta de adição foi aprovada na sessão seguinte (10/09/1838)²⁷⁰. Na terceira discussão da matéria, surgiram questionamentos quanto à possibilidade de uma lei interpretativa supostamente alargar as possibilidades de negativa de sanção pelos presidentes provinciais para além dos casos expressamente previstos nos arts. 15 e 16 do Ato Adicional. Neste sentido ponderou o Deputado Carlos Augusto Peixoto de Alencar (1805-1866) na sessão de 22/05/1839:

Vejam, porem, o que diz o art. 16 do acto adicional. (Lê) É só nesres dous casos unicos que o acto adicional determina que o presidente recuse sancionar a lei; mas se assembléa provincial declarar por dous terços de votos que a lei não offende tratados com as nações estrangeiras, nem direitos de outras provincias, deve o projecto ser levado ao conhecimento do governo e assembléa geral, para que esta decida se deve ou não ser

²⁶⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 381.

²⁶⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 476.

²⁷⁰ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1838, Tomo II, p. 484.

sanccionado [...] Parece-me que nada há mais claro: são estes os casos únicos em que o poder legislativo geral pôde revogar os actos das assembleas provinciaes; portanto ainda que fosse manifesta a inconstitucionalidade da lei, nem o presidente, nem o governo geral podião sustar a sua execução; porque o governo geral só pôde sustar, como determina o art. 17, a execução daquellas leis da assemblea provincial, que estiverem comprehendidas nos dous unicos casos do art. 16; o mais, quanto a mim, é exorbitante, é attentatório dos direitos das assembleas provinciaes [...]. Demais, se qualquer presidente a quem não agradasse uma lei pudesse dizer: - é anti-constitucional, e portanto posso obstar a sua execução, - que de inconvenientes dahi não virião? Pondere a camara esta minha observação, e veja se passando este principio todas as attribuições das assembleas provinciaes não ficão concentradas nas mãos dos presidentes.²⁷¹

Das razões vertidas pelo Deputado Peixoto Alencar, é possível extrair a relutância – sobretudo dos liberais-descentralistas – em viabilizar um instrumento que proporcionasse ao Governo Geral – por meio de seus delegados: os presidentes de província – ter à disposição um meio de evitar, preventivamente, a consumação da produção normativa local, à alegação de contrariedade das normas constitucionais. Tal preocupação é assim explicitada por Tavares Bastos:

O que serão no Brazil, porém, essas despejadas violações constitucionaes que o governo central e os seus presidentes commettem, ou suspendendo leis provinciaes já promulgadas, ou inventando casos de inconstitucionalidade em outras, depois de segunda vez votadas por dous terços das assembleas?²⁷²

Estaria em jogo, inclusive, a usurpação da competência da própria Assembleia Geral (na qual os interesses provinciais seriam representados pela Câmara dos Deputados) então prevista no art. 20 do Ato Adicional e no art. 15, IX, da Constituição.

A questão voltou à tona na sessão de 17/06/1839, no pronunciamento de Paulino José Soares de Souza, futuro Visconde do Uruguai, do qual merecem transcrição os seguintes trechos por ilustrarem as razões da comissão redatora para propor o famigerado art. 7º do Projeto nº 74/1837:

Também o art. 7º do projecto foi accusado de absurdo. (Lê) Cumpre justificá-lo, porquanto a demonstração da exactidão da doutrina de cada um dos artigos do mesmo projecto e a refutação dos argumentos com que

²⁷¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1839, Tomo I, p. 108-109.

²⁷² BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província**: estudo sobre a descentralisação no Brazil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 66.

forão combatidos, é a melhor demonstração de que não contém os absurdos que lhes são imputados. O nobre deputado por Minas Gerais que, sustentando o requerimento do Sr. Alvares Machado, combateu a doutrina deste artigo, considerou-o como filho do regresso, e até mesmo o attribuiu a um illustre senador ex-ministro da justiça. O nobre deputado engana-se. **A doutrina deste artigo foi tirada das instrucções de 9 de Dezembro de 1835²⁷³, dos avisos de 9 e 10 de Dezembro de 1836 e de 10 de Janeiro de 1837, expedidos pela administração de 12 de Outubro.** Nestas peças officiaes anteriores à administração de 19 de Setembro se acha consignada a doutrina (que hoje se chama de absurda) no artigo do projecto. Diz-se porém que ella se não acha comprehendida no acto adicional. **Se o presidente da provincia pôde negar a sancção a um projecto porque offende os interesses de uma provincia, porque a não poderá negar quando offende a constituição, isto é, quando offende os direitos de todas as provincias, de todo o imperio? O correctivo mais efficaz, porque é o mais prompto, que o acto adicional estabeleceu para obstar as usurpações das assembléas provinciaes (é pois tendencial natural dos corpos deliberantes e politicos exorbitar) foi a sancção dos presidentes da provincias.** A doutrina contraria a do art. 7º do projecto aniquilla esse correctivo, reduzio a quasi nada, porque nem sequer o presidente da provincia pôde examinar se a lei que vai sancionar é ou não contraria à constituição [...] Mas diz-se: assim põe-se as assembléas provinciaes à mercê dos caprichos dos presidentes, que podem entender que ha violação da constituição onde ella não existe. Se este argumento fosse valioso, procederia em todos os casos. Não pôde o presidente entender ou dizer que entende que qualquer projecto offende tratados, ou direitos de outra provincia, ainda que nenhuma relação verdadeira tenha com taes objectos? A quem deixou o acto adicional esse juízo, qualquer que seja a hypothese que se figure, senão aos presidentes?²⁷⁴ [girfou-se]

Na apreciação da matéria no Senado (sessão de 07/05/1840), Francisco Carneiro de Campos (1765-1842) atentou-se para o assunto e buscou evidenciar aos pares que não haveria nenhum tipo de interpretação criativa ou ampliativa dos poderes do presidente da provincia almejada pelo art. 7º do Projeto nº 74/1837:

Todos somos guardas da constituição, senadores, deputados, presidentes de provincia, etc., etc. Então os presidentes, vendo passar na assembléa provincial uma lei que, por exemplo, imponha a pena de morte sem se guardar o que dispõe o artigo constitucional que dá garantias aos cidadãos de virem essas sentenças ao poder moderador, há de sancioná-la? E isto, quando se acha estabelecida a chamada resistência legal contra aqueles atos que forem opostos às leis gerais? Seguramente que essa

²⁷³ Trata-se do Decreto de 09/12/1835, expedido pelo então Regente Diogo Antônio Feijó e publicado na Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1835, Parte 2, p. 134-141. Inferimos que o Visconde do Uruguai tenha se referido à primeira parte do § 8º: “Pôde acontecer que entre uma Assembléa e o Presidente da Provincia se suscitem duvidas reaes sobre a verdadeira intelligencia de algum artigo Constitucional, porque sem absurdo possa litteralmente entender-se de diversas maneiras. Em taes casos convém que o Presidente, suspendendo o seu consentimento á decisão da Assembléa, dê parte ao Governo Geral, para levar taes duvidas, em conformidade do art. 25 do dito Acto Adicional, ao conhecimento e deliberação do Poder Legislativo Geral”.

²⁷⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1839, Tomo I, p. 445-446.

observação escapou ao legislador do ato adicional; e **agora a assembléia geral, meditando melhor sobre o negócio, examinando a enumeração dos casos em que o presidente pode suspender a execução da lei, viu que não se achava este que tinha escapado, e por isso apresentou o artigo que se discute.** E, pergunto eu, o presidente é porventura um ente irresponsável? Se acaso não sancionar uma lei por capricho, ou por qualquer outro motivo semelhante, não está aqui o tribunal supremo de justiça, que tomará disso contas? Srs., aqui não se trata de dar atribuições aos presidentes. **O artigo o que faz é interpretar o ato adicional extensivamente; e porque se faz uma interpretação extensiva não se segue que se reforme; pois, como já disse, pode-se interpretar extensivamente, declarativamente e restritivamente.** Vejo que nos Estados Unidos, já não digo o tribunal supremo, mas qualquer juiz, tem o direito de declarar que uma lei é anticonstitucional; reconhecendo que ela ofende a constituição, declara-a anticonstitucional, e não está por ela. Que inconvenientes têm vindo daí? Nenhum. Os presidentes das províncias são homens que têm responsabilidade; e quando eles no exercício desta faculdade procedam contra os interesses públicos, cá está o supremo tribunal para conhecer disso. **No ato adicional escapou o máximo motivo de o presidente poder opor-se a uma lei, isto é, quando ela for contra a constituição. É pois conveniente o artigo que se discute; porque, contra as bases constitucionais, não pode haver lei alguma.**²⁷⁵ [grifou-se]

A questão, portanto, gerou certo embate na Assembleia Geral, prevalecendo a pretensão da reação conservadora ao plasmar, no art. 7º da Lei nº 105/1840, uma importante ferramenta para evitar, aos olhos do Governo Imperial, a produção normativa local contrária aos entendimentos e às chamadas leis gerais.

Como se verá no Capítulo 3, a previsão do art. 7º ampliou as bases de fundamentação da pragmática extravagante do poder central de fomentar um juízo geral preventivo de perfectibilização de atos provinciais por meio da legislação dos avisos, que, paradoxalmente, já embasava a concepção do citado dispositivo, como expressamente pronunciado pelo Visconde do Uruguai na sessão de 17/06/1839.

²⁷⁵ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1840, Tomo II, p. 50-51.

2 O SISTEMA DE ANÁLISE DE COMPATIBILIDADE DAS LEIS PROVINCIAIS COM AS NORMAS CONSTITUCIONAIS NO IMPÉRIO BRASILEIRO

No presente capítulo, apresenta-se um panorama descritivo da sistemática de exame de compatibilidade das leis provinciais instituída pelo Ato Adicional de 1834, notadamente quanto à dinâmica de apreciação e discussão dos temas no seio das Casas que compunham a Assembleia Geral.

A apuração em questão está pautada em fontes primárias concernentes a manifestações parlamentares, atas de reuniões do Conselho de Estado e documentos produzidos pelos ministérios, além das avaliações empreendidas pela literatura jurídica do período imperial acerca da praxe observada quanto ao controle dos atos provinciais ao longo do século XIX.

Inserido no propósito principal da presente pesquisa, o Capítulo 2 não tem por pretensão explorar a prática de fiscalização dos atos provinciais a partir dos aportes contemporâneos concernentes ao controle de constitucionalidade nos países ocidentais, não apenas por questões de metodologia historiográfica – consoante alerta de Pietro Costa acerca da necessidade de interpretação dos respectivos textos a partir de questões formuladas ao passado²⁷⁶ –, mas, sobretudo, porque pouco importa à investigação o enquadramento do mecanismo desenvolvido a partir do Ato Adicional para a estabilização/acomodação de tensões e conflitos entre os poderes central e regionais como um autêntico sistema de controle de constitucionalidade, acompanhado de suas técnicas e seus elementos estruturais. Tal é o alerta de António Manuel Hespanha:

[...] embora cumprindo eventualmente uma função estruturalmente semelhante, não se pode – sem grande risco de grandes equívocos – usar a expressão controlo da constitucionalidade (ou justiça constitucional) para referir o sistema antigo de controlo da conformidade das leis (e restantes actos do poder). A expressão “controlo da constitucionalidade” está demasiado sobrecarregada de sentidos, na dogmática jurídica do século XX, podendo conduzir a uma reinterpretção falseadora do sistema de garantias do direito e dos direitos em vigor antes das Revoluções.²⁷⁷

²⁷⁶ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 61

²⁷⁷ HESPANHA, António Manuel. **Hércules confundido**: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português. Curitiba: Juruá, 2010, p. 123.

Não parece ser autoevidente, na seara jurídico-constitucional do Império brasileiro, a compreensão de supremacia da Constituição, com força normativa *de per se* e fundamento de validade inerente de todo ordenamento jurídico. A vinculatividade das instituições – como as Assembleias Provinciais – à Carta de 1824 estaria sustentada muito mais em razão do juramento de fidelidade à Constituição, como fruto da manifestação do poder soberano (a nação), de modo que o extrapolamento de suas possibilidades legiferantes seria um desrespeito ao compromisso assumido, transparecendo uma usurpação de poder²⁷⁸.

Dada a preocupação com a praxe da atuação da Assembleia Geral quanto ao desempenho do papel que lhe foi conferido a partir da reforma constitucional de 1834, tem-se por diletante e pouco produtivo, em termos científicos, o empreendimento de identificação dos elementos normativos estruturados pela Lei nº 16/1834, consoante contemporâneas categorias de controle de constitucionalidade em geral, pressupondo o controle jurisdicional.

Buscar-se-á, sem pretensão de identificar teorias e/ou técnicas uniformes de controle, analisar os contornos da praxe desenvolvida ao longo do período imperial, com todas as particularidades e vicissitudes, notadamente após as conquistas liberais pós-abdicação em 1831, e os temperamentos normativos decorrentes da reação conservadora em fins da década de 1830.

Por fim, para melhor elucidação das fontes de pesquisa a serem expostas no Capítulo 3, a parte final do presente capítulo é dedicada à exploração de práticas e procedimentos utilizados pelo Governo Imperial para fomentar, por parte dos presidentes de província, uma espécie de controle preventivo sobre edição, publicação e execução das leis provinciais, que, no entender dos ministérios e do Conselho de Estado, seriam inconstitucionais ou invasivas das matérias privativas das leis gerais.

2.1 Processos e estruturas de controle de compatibilidade dos atos provinciais

Como visto no Capítulo 1, foi a Lei nº 16, de 12/08/1834 (Ato Adicional), posteriormente complementada pela Lei nº 105, de 12/05/1840 (Lei Interpretativa da Reforma Constitucional), a base normativa responsável pela estruturação de um arranjo para propiciar a compatibilização dos atos normativos provinciais com as normas constitucionais

²⁷⁸ Para o desenvolvimento do pensamento constitucional brasileiro, vide: CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891). São Paulo: Almedina, 2015, p. 187-288.

e as leis gerais, objetivando estabelecer equilíbrio entre preservação do núcleo de autonomia legiferante das províncias e unidade nacional.

O arranjo pressupunha, em termos gerais, o controle de compatibilidade do ato provincial em duas dimensões: uma de ordem preventiva e outra de ordem repressiva.

O controle preventivo, estruturado como modelo preferível, foi enunciado no art. 7º da Lei nº 105/1840. Deveria ser desempenhado pelo presidente da província por meio da negativa de sanção a projeto aprovado pela Assembleia local, evitando, assim, a perfectibilização da norma ofensiva aos dispositivos de ordem constitucional. Inspirado no modelo instituído pela Carta de 1824, o art. 13 do Ato Adicional atribuiu ao Poder Executivo provincial a competência para sancionar os projetos aprovados pelo Legislativo.

Subjaz à previsão normativa de tal ferramenta à disposição do presidente da província – *longa manus* do Executivo nacional – a percepção jurídico-política da época quanto à necessária participação do Imperador na formação das leis e às dimensões e aos limites do poder monárquico diante da função do Parlamento de criar normas, respeitando a Constituição.

Pimenta Bueno, fazendo referência à “história da legislação política, a razão e a experiência”, discute a imprescindibilidade de atuação do monarca na feitura das normas, como delegatário do Poder Legislativo em conjunto com a Assembleia Geral:

Em uma monarchia constitucional não basta dividir a assembléa geral em duas camaras; é necessario crear mais um elemento conservador, dar, como já indicámos, mais um ramo ao poder legislativo, associar-lhe a corôa; é uma condição não só útil, mas necessaria, e mesmo inseparavel dessa fôrma de governo; o monarcha perderia o seu character desde que deixasse de ter esse attributo, desde que não fosse parte integrnte daquelle poder.²⁷⁹

Sem essa attribuição a corôa, o poder moderador, não seria representante da nação, co-legislador, parte integrante da lei, não teria tambem meios de evitar que o poder legislativo usurpasse as proprias attribuições do poder executivo ou do judicial, que alterasse e confundisse suas attribuições, e consequentemente que mudasse a fôrma de governo. [...] As camaras têm por missão o progresso mais ou menos soffreg, desde que o entendem conveniente; o governo é de todos os tres ramos legislativos o mais proprio para ver o que é perigoso ou inconveniente; aquellas servem mais para propôr, este para recusar. [...] Os partidos succedem-se, têm épocas de predominio, de injustiças, de intolerancia, falseão as liberdades de seus rivaes, tentão exclui-los de seus direitos constitucionaes, e desde então é

²⁷⁹ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 50.

necessario que a omnipotencia legislativa tenha corretivo dentro de si mesma.²⁸⁰

Não obstante a complexidade da discussão sobre o papel do Poder Moderador²⁸¹ – o que não constitui objeto de investigação da presente pesquisa –, é interessante notar o sugestivo argumento de Pimenta Bueno sobre um suposto papel contramajoritário de tal poder – ou, ao menos, da Coroa – na formação das leis, como anteparo às paixões e volatilidades políticas que seriam inerentes ao Parlamento. Quanto a tal função, ao discorrer sobre a prerrogativa de interpretação das leis na tradição constitucional da Europa continental no século XIX, pondera António Manuel Hespanha:

O surgir da figura do poder moderador – sob este nome, ou sob a invocação do “princípio monárquico” ou, sem nome, mas por meio de adequados mecanismos constitucionais (direito de veto, poder de dissolução das câmaras, responsabilidade ministerial exclusivamente perante o rei) – **tem também como função a de aportar um princípio “contra-maioritário” aos regimes constitucionais**.²⁸² [grifou-se]

Especificamente quanto ao poder de veto consagrado ao monarca, Hespanha desenvolve sua compreensão:

Pode-se dizer – e foi-o dito – que, agora, o rei, ao exercer o poder de veto em relação às propostas de lei do legislativo, desempenhava o papel de chanceler. Foi esta, na verdade, uma das leituras do veto real – a de um controle da constitucionalidade das leis parlamentares. Na verdade, a “prerrogativa régia” atribuía ao rei a natureza de guardião da Constituição,

²⁸⁰ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 141-142.

²⁸¹ Tal discussão, materializada em termos doutrinários, teve intensa repercussão institucional, seja nos debates parlamentares, seja nas discussões do Conselho de Estado, estando materializadas basicamente em três obras: **Da natureza e dos limites do Poder Moderador** (1860), de Zacarias de Góis e Vasconcelos (1815-1877); **Ensaio sobre o Direito Administrativo** (1862), de Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai (1807-1866); e **Do Poder Moderador** (1864), de Brás Florentino Henriques de Souza (1825-1870). Consoante Christian Lynch, a polémica por trás de tais obras girava “em torno da responsabilidade dos atos do Poder Moderador”. Os conservadores, como Visconde do Uruguai e Brás Florentino Henriques de Souza, “sustentavam que, segundo a Constituição, os atos daquele poder eram válidos independentemente da referenda dos ministros de Estado, eis que do contrário a Coroa se tornaria um poder deles dependente, deixando de ser imparcial”. Por sua vez, liberais e progressistas (representados por Zacarias de Góis e Vasconcelos), “entendiam que aceitar a irresponsabilidade dos atos praticados pelo Poder Moderador importava reconhecer um resíduo absolutista em plena vigência da Constituição” (LYNCH, Christian Edward. Zacarias de Góis e Vasconcelos (1815-1877): Da Natureza e dos Limites do Poder Moderador, 1860. In: PRADO, Maria Emília (org.). **Dicionário do pensamento brasileiro**: obras políticas do Brasil Imperial. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 264.

²⁸² HESPANHA, António Manuel. Um poder um pouco mais que simbólico: juristas e legisladores em luta pelo poder de dizer o direito. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **História do direito em perspectiva**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 162-163.

o que autorizava a ver no veto real – tal como é proposto por Benjamin Constant, no quadro das atribuições do seu “poder moderador” e como existe, com eficácia variável, nas três constituições da monarquia liberal portuguesa – uma forma de controle (político) da constitucionalidade.²⁸³

Como evidência de tal função no constitucionalismo português da primeira metade do século XIX²⁸⁴, o catedrático de Coimbra, João Maria Tello de Magalhães (1893-1931), em ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no sistema lusitano publicado no ano de 1915²⁸⁵, levanta a ocorrência de um caso de recusa de sanção por Dona Maria II (1819-1853) de projeto das Cortes apresentado à monarca em 28/08/1837 por contrariar “os princípios estabelecidos na Constituição e nas leis orgânicas em perfeito vigor”.

O projecto de lei que se offerece à minha real sanção, tendo sido apresentado em 28 de agosto, e havendo eu n’ste intervallo estado impedida, por grande molestia, de tomar conhecimento dos negocios publicos, é fóra de duvida que os dias d’este impedimento não devem ser contados nos trinta, que o artigo 111º da Constituição estabelece, e por conseguinte ainda estou dentro do prazo que a mesma Constituição e o artigo 111º me concedeu para meditar sobre objecto tão importante como a sanção de uma lei. **Este projecto de lei destruiria, se fosse sancionado, os principios estabelecidos na Constituição e nas leis organicas em perfeito vigor, e que em todos os tempos devem ser respeitados.** Se em casos extraordinarios se precisam remedios extraordinarios, esses remedios não devem estender a sua influencia além do rigorosamente preciso para remediar esses casos. **A influencia da lei actual, como exemplo de uma violação as garantias da Constituição se estenderia a todas as idades.** As circunstancias d’aquelle momento eram justamente as mais improprias para a sanção de medidas d’esta natureza, porque davam à lei o character de uma sentença e não d’uma lei! **Sendo eu a primeira guarda das garantias individuae, consagradas na Constituição e nas leis organicas do Estado, as quaes garantias são para todos os portuguezes, e para todos os tempos, repugnava ao meu coração acceder a uma lei, que me parece oppor-se a ellas e estabelecer um precedente de terrivel influencia.**²⁸⁶ [grifou-se]

²⁸³ HESPANHA, António Manuel. **Hércules confundido**: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português. Curitiba: Juruá, 2010, p. 127-128.

²⁸⁴ Hespanha identifica o fundamento seminal da negativa de sanção por inconstitucionalidade no Direito Constitucional português, no controle de juridicidade previsto ao Chanceler-Mor no item 2 do Título 2 do Livro 1 das Ordenações Filipinas (1603), segundo o qual competia a tal autoridade “ver com boa diligencia todas as coisas que por qualquer maneira por Nós [...] forem passadas e assinadas”, **recusando-se a selar as decisões do poder que fossem 'expressamente contra as Ordenações, ou direito'**” [grifou-se] (HESPANHA, António Manuel. **Hércules confundido**: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português. Curitiba: Juruá, 2010, p. 123).

²⁸⁵ COLLAÇO, João Tello de Magalhães. **Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no direito português**. Coimbra: França e Armenio, 1915. Disponível em: <https://purl.pt/721>. Acesso em: 11 set. 2023.

²⁸⁶ COLLAÇO, João Tello de Magalhães. **Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no direito português**. Coimbra: França e Armenio, 1915, p. 51-52. Acesso em: 11 set. 2023.

Quanto à efetiva utilização da prerrogativa, Menelick de Carvalho Netto, na obra *A sanção no procedimento legislativo*, após apresentar uma incursão histórica e jurídico-conceitual da sanção pelo chefe de Estado, inclusive quanto à experiência da monarquia brasileira²⁸⁷, indica que, a despeito de ser objeto de disputa entre conservadores, liberais e progressistas, a prerrogativa do veto pelo Imperador aos projetos aprovados pela Assembleia Geral somente foi registrada em quatro oportunidades²⁸⁸. Houve ainda a recusa de sanção a quatro projetos decorrentes de resoluções remetidas por Conselhos Gerais de Províncias, nos termos do art. 85 da Carta de 1824²⁸⁹.

Sobre o controle repressivo dos atos provinciais, no arranjo formatado pela reforma de 1834, a atribuição foi conferida à Assembleia Geral por expressa previsão do art. 20 do Ato Adicional. Tal controle incidiria sobre as leis provinciais sancionadas e, ainda, sobre as resoluções aprovadas pela Assembleia Provincial, que não careceriam de sanção, de acordo com o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834.

Uma vez positivado, a legitimidade do exercício de tal controle pela Assembleia Geral não foi objeto de preocupação nas discussões parlamentares e na literatura constitucional do período, diversamente do que se observou quanto à competência genérica do Parlamento nacional como guardião da Constituição (art. 15, IX), à atribuição de examinar, no princípio de cada sessão legislativa, se a Carta “tem sido exatamente observada” (art. 173²⁹⁰), e, ainda, à atuação como anteparo para provocações dos cidadãos, em geral baseadas no inciso XXX do art. 179²⁹¹, envolvendo “infracção da Constituição”.

De acordo com a análise de Marcelo Casseb Continentino, os citados dispositivos constitucionais mereceram atenção da doutrina publicista²⁹², convergindo os entendimentos

²⁸⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 62-87.

²⁸⁸ Dois projetos em 1827 e dois projetos de 1828 (CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 81-82).

²⁸⁹ Dois projetos em 1827 e dois projetos em 1829 (CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 81-82).

²⁹⁰ Art. 173. A Assembléa Geral no principio das suas Sessões examinará, se a Constituição Política do Estado tem sido exactamente observada, para prover, como fôr justo.

²⁹¹ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXX. Todo o Cidadão poderá apresentar por escripto ao Poder Legislativo, e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições, e até expôr qualquer infracção da Constituição, requerendo perante a competente Auctoridade a effectiva responsabilidade dos infractores.

²⁹² Continentino levanta as análises empreendidas por Lourenço José Ribeiro (1829), Pedro Autran da Matta Albuquerque (1849), José Antônio Pimenta Bueno (1857), Joaquim Rodrigues de Sousa (1867), Nicolao Rodrigues dos Santos França e Leite (1872) e Manoel Godofredo de Alencastro Autran (1881)

de que a missão de “velar na guarda da Constituição” deveria ser interpretada como prerrogativa genérica do Poder Legislativo, como um dever de “inspecionar e [a] examinar se as leis eram fielmente observadas, não significando, propriamente, a previsão normativa para o exercício do controle da constitucionalidade das leis”²⁹³.

Como demonstração da plausibilidade de tal conclusão, o Ato Adicional, no § 9º do art. 11, conferiu às Assembleias Provinciais a atribuição de “velar na Guarda da Constituição e das Leis na sua Província, e representar à Assembléa e ao Governo Geraes contra as Leis de outras Provincias que offenderem os seus direitos”. E, notoriamente, não estava em tal panorama conferir poderes decisórios ao Legislativo local para atuar repressivamente, como instância definitiva, em casos de atos normativos devidamente aprovados e promulgados que colidissem com os ditames constitucionais. Segundo ressaltado pelo comentarista Joaquim Rodrigues de Sousa (1832-1872)²⁹⁴, o dever de zelar pela e de agir em conformidade com a Constituição, representando sempre que se tiver conhecimento de qualquer violação, era geral a todas as autoridades políticas, merecendo, inclusive, expressa menção legal no caso das Câmaras Municipais (art. 58 da Lei de 1º/10/1828²⁹⁵), das autoridades judiciárias (art. 154 c/c art. 156 do Código de Processo Criminal) e dos promotores públicos (art. 74, §4º, do Código de Processo Criminal).

Não obstante a compreensão dos sentidos dos dispositivos constitucionais, conforme já destacado, fato é que, na estruturação da sistemática de aferição da compatibilidade dos atos provinciais, o art. 20 da Lei nº 16/1834 conferiu à Assembleia Geral – e apenas a ela – o *status* de juiz da ofensa, competindo-lhe atuar, repressivamente, quando os Legislativos locais violassem as disposições constitucionais e invadissem o âmbito de regulação então conferido às leis gerais, de acordo com as matérias arroladas nos incisos X a XVII do art. 15 da Carta de 1824.

Como se verá no tópico 2.2 deste capítulo, a despeito da taxatividade do art. 20 do Ato Adicional, o arranjo para a resolução de conflitos e tensões normativas descentralizadas acomodou certa usurpação do espaço de titularidade da Assembleia Geral por parte do Poder Executivo nacional, movimento que não se deu de forma passiva pelo Legislativo e que foi

(CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 290-296).

²⁹³ CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891)**. São Paulo: Almedina, 2015, p. 293-294.

²⁹⁴ SOUSA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição politica do Imperio do Brazil, ou, theoria e pratica do governo constitucional brasileiro**, vol. 1. São Luiz: B. de Mattos, 1867, p. 112.

²⁹⁵ Art. 58. Darão parte annualmente, ou quando convier, ao Presidente da Província e Conselho Geral das infracções da Constituição, e das prevaricações, ou negligencias de todos os empregados.

objeto de disputas de sentido e de controle do poder de agenda política de temas caros à manutenção econômico-administrativa das províncias.

Consoante a pragmática observada tanto no Poder Legislativo quanto no Governo Geral, por meio do Conselho de Estado, a apuração da compatibilidade dos atos provinciais tinha como parâmetro não apenas as disposições da Constituição de 1824, mas também o Ato Adicional de 1834²⁹⁶ e a Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840), ainda que considerada uma norma ordinária.

As leis gerais – que materializavam a normatização por parte da Assembleia Geral dos assuntos de interesse nacional arrolados nos incisos X a XVII do art. 15 da Carta de 1824 –, como abordado no tópico 1.5.1 do Capítulo 1, constituíram, em perspectiva comparativa quanto à aderência do assunto legislado, importante baliza de avaliação de eventual extrapolamento legiferante das Assembleias Provinciais²⁹⁷. A se avaliarem os entendimentos institucionais firmados especialmente pelo Governo Imperial – veiculados nos avisos ministeriais²⁹⁸ –, percebe-se que as leis gerais não eram consideradas normas hierarquicamente superiores às leis e resoluções provinciais, mas indicavam os contornos de afetação do interesse nacional dimensionados pela Assembleia Geral²⁹⁹. Em caso emblemático, referente à Lei nº 307/1844 da Província do Ceará, o Ministério do Império emitiu aviso, datado de 24/11/1845, avaliando que uma lei geral poderia veicular matérias

²⁹⁶ Cf. BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 104.

²⁹⁷ Nesse sentido, destacam-se os seguintes trechos de avisos do Ministério do Império: Aviso de 07/08/1840: “A Lei nº 138 [da Província de Santa Catarina] está sujeita às disposições da Lei Geral de 12 de Maio deste anno nos Artigos 2 e 8”; Aviso de 13/01/1841: “[...] a isenção concedida em favor da Camara Municipal he diretamente oposta não só à Lei Geral de 1º de Outubro de 1828 nos Artigos 43, 44, 58, 73 e 78 que a subordinão à Presidencia, como também ao Art. 5º §8º da Lei de 3 de Outubro de 1834, sustentado pelo Art. 2º da Lei de 12 de Maio de 1840”; Aviso de 25/11/1841: “Alei nº 84 de 1840 [da Província de Pernambuco] que manda pôr em arrematação a venda das carnes verdes com privilegio exclusivo ao arrematante, he não só contrária à Constituição no Art. 179 §24, como também à Lei Geral de 1º de Outubro de 1828 no Art. 66 §8º”; Aviso de 09/11/1844: “O Presidente da Provincia excedeo os limittes de suas attribuições no contracto celebrado com huma Companhia concedendo o privilegio exclusivo da navegação por vapor nas aguas externas da Provincia, a qual comprehende a navegação costeira que he objecto geral, como está julgado pelo Corpo Legislativo pela Lei de 9 de Outubro de 1835” (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851).

²⁹⁸ Nesse sentido, vide: BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

²⁹⁹ Pelo Aviso nº 433, de 14/11/1874, o Ministério do Império, baseado em parecer da Seção dos Negócios do Império do Conselho de Estado (aprovado pelo Imperador em resolução de 16/09/1874), esclareceu que a Assembleia Provincial do Pará “não exorbitou da esphera de sua competencia, pois que nella se inclue a facultade de estabelecer quaesquer condições de exercicio a respeito de empregos provinciales da ordem dos que podem ser por ellas creados, uma vez que não contrariem leis geraes, ou se applicuem a assumptos por esta regulados” (PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e annotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876, p. 186).

não limitadas aos interesses nacionais, imiscuindo-se nos assuntos peculiares das províncias, de modo que, em tal hipótese, “as Assembléas Provinciaes são inteiramente livres nas matérias de sua competência, e até podem n’ellas estabelecer regras contrarias às que são prescritas nas Leis geraes”³⁰⁰.

O sistema de análise de compatibilidade das normas provinciais, composto por diversos procedimentos específicos, envolvia instituições e autoridades diversas, segundo dispunham os arts. 13, 16, 17, 20, 24 e 25 da Lei nº 16/1834 e o art. 7º da Lei nº 105/1840. Em todo caso, a decisão final quanto à (in)constitucionalidade recaía – ou deveria recair, consoante a fórmula prescrita no Ato Adicional – sobre a Assembleia Geral.

Compreendendo as duas Casas pela configuração da contrariedade da lei provincial em face das normas constitucionais, a Assembleia Geral editou uma resolução legislativa que culminou, nos termos do art. 20 do Ato Adicional, na revogação do ato normativo objeto de análise.

Em se tratando de projeto de lei provincial vetado pelo presidente da província, mas compreendido como compatível com as normas constitucionais, a resolução editada contemplava um comando de sancionamento do projeto³⁰¹. Se reputado como inconstitucional, a manifestação seria no sentido da manutenção do veto apostado pelo presidente da província.

Ainda que editada a resolução legislativa pela Assembleia Geral, a matéria seria submetida a sanção imperial, consoante o disposto no art. 13 c/c art. 101, III, da Constituição. Com a oposição da sanção, era editado decreto³⁰², registrando o Imperador, no preâmbulo: “Hei por bem Sancionar, e Mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembleia Geral Legislativa”³⁰³.

Afora a possibilidade de auto iniciativa de quaisquer das Casas admitida pela compreensão do art. 15, IX, da Carta de 1824 e do art. 20 do Ato Adicional, a Assembleia Geral poderia ser provocada pelo Governo Imperial ou mesmo pelas Assembleias Provinciais.

³⁰⁰ BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

³⁰¹ Como exemplo, vide: Decreto nº 3.013, de 22/10/1880 e nº 3.041, de 25/02/1882.

³⁰² As únicas exceções ocorreram no ano de 1836, ainda no período regencial, no qual foram editadas as Leis nº 39, de 10 de outubro, e nº 41, de 14 de outubro.

³⁰³ Como exemplo, vide: Decretos nº 230, de 09/11/1841, nº 3.013, 22/10/1880, nº 3.041, de 25/02/1882 e nº 3.201, de 06/09/1883.

2.1.1 Legitimidade para provocação da Assembleia Geral Legislativa

Pela sistemática estruturada pela Lei nº 16/1834, era plural a possibilidade de provocação formal da Assembleia Geral para realizar a avaliação de adequação de lei ou projeto provincial. Dessa forma, não se tinha uma legitimidade exclusiva para tanto, apesar de, pelos registros parlamentares, o Governo Imperial ocupava a posição de maior e mais intenso provocador.

Além do Poder Executivo central, a provocação poderia ter origem a partir das Assembleias Provinciais, no caso de superação do veto aposto pelo presidente da província nos termos do art. 16 do Ato Adicional.

2.1.1.1 Provocação da Assembleia Geral por parte do Governo Imperial

O Ato Adicional, nos arts. 16 e 20, preconizava a necessidade de comunicação por parte do presidente da província dos projetos e atos normativos provinciais que envolvessem suposta contrariedade à Constituição. Após tomar conhecimento dos atos e promover a respectiva análise, o Governo Imperial adotava a prática de comunicar à Assembleia Geral a constatação de atos legislativos provinciais considerados exorbitantes das atribuições das mesmas Assembleias³⁰⁴, a fim de que a pertinência de revogação/anulação fosse resolvida definitivamente pelo Poder Legislativo Geral.

Atuando como *longa manus* do Poder Executivo nacional nas províncias, em observância ao art. 84 da Constituição de 1824 e ao § 7º do art. 10 da Lei nº 16/1834, o respectivo presidente enviava diretamente ao Governo Geral as cópias autênticas e a comunicação dos projetos com sanção recusada ou das leis já sancionadas ou promulgadas, mas com publicação obstada.

Em termos práticos, em especial a partir de 1842, com a instalação do Conselho de Estado³⁰⁵, as coletâneas contendo as cópias autenticadas dos atos provinciais a que alude o

³⁰⁴ Nesse sentido, vide: BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 6-7.

³⁰⁵ O Conselho de Estado foi criado pela Lei nº 234, de 23/11/1841. Nos termos do § 6º do art. 7º da referida norma: “Incumbe ao Conselho de Estado consultar em todos os negocios, em que o Imperador Houver por bem ouvi-lo, para resolvê-los; e principalmente: [...] Sobre Decretos, Regulamentos, e Instrucções para a boa execução das Leis, e sobre Propostas, que o Poder Executivo tenha de apresentar á Assembléa Geral”.

art. 20 do Ato Adicional passaram a ser analisadas pelas seções³⁰⁶ do Conselho³⁰⁷, de modo que, identificadas leis provinciais incompatíveis com as normas constitucionais ou violadoras da esfera material atribuída às leis gerais, o respectivo parecer era remetido à Assembleia Geral em expediente formulado pelo governo e dirigido à Câmara dos Deputados, Casa na qual a matéria teria origem³⁰⁸.

Na logística das comunicações oficiais entre as províncias e as instituições sediadas na Corte, levando-se em conta distâncias, dificuldades de transporte, estruturas de secretariado e altos custos de diagramação e impressão (em geral, terceirizados para tipografias particulares), as coletâneas pareciam ser artigo raro, cujo acesso nas Casas legislativas dava-se de forma centralizada, nas respectivas mesas e comissões, e não irrestritamente para cada parlamentar. Sobre tal dinâmica na realidade burocrática no seio do Legislativo nacional, merece transcrição o pronunciamento do Senador Pimenta Bueno em sessão plenária de 02/06/1854:

Concluirei pedindo ao nobre Presidente do conselho que tome em consideração um requerimento que vou fazer-lhe. Entendo que o governo imperial deve mandar anualmente a cada um dos membros do Senado uma coleção dos atos legislativos de cada província. (Apoiados.) Todos os membros do Senado são guardas da constituição e das leis; **a comissão das assembléias provinciais por si só não tem tempo de rever os atos de todas as assembléias e dar sobre eles o seu parecer; convém pois que cada um dos nobres senadores, para bem cumprir seus deveres, tenham anualmente as coleções de todos os atos legislativos de todas as províncias, para que não suceda que em questões como estas só depois de muitos abusos é que venham por acaso a ser conhecidos pelo Senado.** A despesa não pode ser grande. Entenda-se o governo com os presidentes de província, ou auxiliando a impressão dessas leis para evitar reimpressões, ou providenciando de outra qualquer maneira; **e bom será que esses atos sejam impressos em um só formato, para se fazer coleções que possam ser estudadas no intervalo das sessões ou por ocasião das questões que se apresentarem.** É uma medida que trará pequena despesa e cuja utilidade excede ao valor dela.³⁰⁹ [grifou-se]

³⁰⁶ O regimento do Conselho de Estado foi aprovado por meio do Decreto nº 124, de 05/02/1842. O colegiado, além do Plenário, era composto por quatro seções: Dos Negócios do Império, Dos Negócios da Justiça e dos Estrangeiros, Dos Negócios da Fazenda e Dos Negócios da Guerra e Marinha. Cada seção era composta por três conselheiros (art. 2º).

³⁰⁷ Especificamente sobre o controle dos atos normativos editados pelas províncias, é estabelecido pelo art. 21 do Decreto nº 124/1842 que “cada secção examinará as Leis Provinciales, e todos os negocios, de que a encarregar o seu Presidente”.

³⁰⁸ Em reconhecimento a tal sistemática, vide o “Quadro das Leis promulgadas pelas Assembléias Provinciales cujo conhecimento foi affecto à Camara dos Srs. Deputados, na forma do artigo 20 do Acto Adicional” contido no documento “Relatorios e Synopses dos Athos Parlamentares da Camara dos Srs. Deputados organizados na Secretaria da mesma Camara - 1869-1870” (Acervo Histórico da Câmara dos Deputados), que consolida todas as comunicações sobre a matéria dirigidas à Câmara dos Deputados no período de 1835 a 1870.

³⁰⁹ Anais do Senado do Império, ano de 1854, Livro 2, p. 31.

Tendo em vista a previsão do inciso II do art. 37 da Constituição, as propostas oriundas do Poder Executivo teriam início na Câmara dos Deputados³¹⁰. Expedido o aviso ou a comunicação, a matéria era submetida àquela Casa para apreciação, na forma de seu regimento interno.

A prática do Governo Imperial de encaminhamento dos expedientes relativos aos atos provinciais diretamente à Câmara dos Deputados era confirmada pela própria Casa, como evidenciado no seguinte trecho da sinopse dos atos parlamentares no período de 1869 a 1870:

Como V. Ex. perfeitamente sabe, à câmara temporária compete a apreciação dos actos legislativos das assembleias provinciaes, nos casos mencionados no acto adicional, e existindo no archivo da secretaria grande numero de avisos do governo e consultas do conselho de estado concernentes a esta matéria, julguei acertado formular uma synopse desses papeis para que se torne mais fácil às comissoes da câmara dos Srs. Deputados a sua inspecção, resolvendo sobre eles como melhor entender em sua sabedoria.³¹¹ [grifou-se]

Extrai-se, ainda, do teor de diversos avisos ministeriais^{312, 313, 314}, que a porta de entrada das comunicações do Poder Executivo atinentes aos apontamentos de inconstitucionalidade de atos provinciais era, de fato, a Câmara dos Deputados.

³¹⁰ Nesse sentido, ao tecer comentários sobre o inciso II do art. 37 da Constituição de 1824, José Antonio Pimenta Bueno afirma: “[...] é pois consentaneo com as previsões do systema constitucional, que taes propostas, **qualquer que fôr o seu objeto**, sejam subordinadas a essa parte da representação nacional a mais popular, a mais numerosa, e que deve ser a mais independente do ministerio; é uma garantia que contrabalança a influência ministerial” [grifou-se] (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 111-112).

³¹¹ Extraída da página 8 do documento **Relatorios e Synopses dos Athos Parlamentares da Camara dos Srs. Deputados organizados na Secretaria da mesma Camara – 1869-1870** (Acervo Histórico da Câmara dos Deputados).

³¹² Aviso do Ministério do Império de 07/11/1850: “Declara que vai ser remetida à Camara dos Deputados para que seja revogado, copia do §7º do art. 3º da Lei nº 493 [...]” (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 18).

³¹³ Aviso do Ministério do Império de 05/02/1851: “Declara que foi enviada à Camara dos Deputados copia do Parecer da Secção do Imperio do Conselho d’Estado pelo qual forão julgadas no caso de revogar-se as Leis de que trata o mesmo [...]” (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 18).

³¹⁴ Destacam-se, ainda, os Avisos do Ministério do Império de 11/01/1855, de 29/01/1855 e de 16/04/1855, nos quais constam a seguinte conclusão comum: “Manda Sua Majestade o Imperador remeter a V. Ex. copias da dita Consulta e da citada Lei, a fim de que, **sendo presentes à Câmara dos Senhores Deputados quando reunida, haja o Poder Legislativo de resolver sobre este objecto como entender acertado**” [grifou-se] (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1855, Parte 3, p. 14-15; 46; 112-113).

Como se verá com mais vagar no Capítulo 3, tal praxe conferiu à Casa importante mecanismo de controle da agenda da Assembleia Geral acerca dos temas sensíveis legislados pelas províncias, envolvendo, especialmente, temas sensíveis para a relação com o poder central, como impostos e empregos públicos.

2.1.1.2 Provação da Assembleia Geral por parte das Assembleias Provinciais

Pelo desenho formulado nos arts. 15 e 16 da Lei nº 16/1834, a recusa de sanção de projeto de lei por parte do presidente da província, tanto por inconveniência política quanto por motivo de inconstitucionalidade, era relativa, podendo, pois, ser superada pelo voto de dois terços do Legislativo provincial.

É revelador observar que nem a Constituição nem o Ato Adicional utilizam a expressão “veto” ao se referirem às hipóteses de negativa de sanção a projeto de lei. Contudo, inclusive para fins de distinção entre o chamado veto político (art. 15) e o veto jurídico (art. 16), a literatura constitucional da época³¹⁵ utilizava com frequência a expressão “veto”.

Todavia, é salutar ponderar que a prerrogativa de negativa de sanção pelo Imperador delineada nos arts. 64 a 67 da Constituição tinha contornos diversos daquela conferida aos presidentes de província pelos mencionados dispositivos do Ato Adicional. Tal distinção é necessária pelo fato de o veto imperial, nos termos do art. 65 da Carta³¹⁶, ser do tipo suspensivo, porquanto, nas palavras de Menelick de Carvalho Netto, poderia ser neutralizado “mediante aprovação parlamentar expressa em legislatura seguinte ou, diretamente, sem passar pelo Chefe de Estado, se aprovada por duas legislaturas consecutivas”³¹⁷. Já o veto do presidente da província seria do tipo qualificado, passível de superação pelo Parlamento local, mas mediante quórum diferenciado.

No caso específico do veto por inconstitucionalidade explicitado pelo art. 7º da Lei nº 105/1840, de acordo com o art. 16 do Ato Adicional, se “Assembléa Provincial julgar o

³¹⁵ Nesse sentido: BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e analyse da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 144-145; FRANÇA E LEITE, Nicolao Rodrigues dos Santos. **Considerações políticas sobre a Constituição do Império do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia de J. M. A. A. de Aguiar, 1872, p. 177-178; SOUSA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição Política do Império do Brazil**, vol. 1. São Luiz do Maranhão: 1867, p. 264.

³¹⁶ Art. 65. Esta denegação tem effeito suspensivo sómente: pelo que todas as vezes, que as duas Legislaturas, que se seguirem áquella, que tiver approvado o Projecto, tornem successivamente a apresental-o nos mesmos termos, entender-se-ha, que o Imperador tem dado a Sancção.

³¹⁷ CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no processo legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 196.

contrário, por dous terços dos votos, como no artigo precedente será o Projecto, com as razões allegadas pelo Presidente da Provincia, levado ao conhecimento do Governo e Assembléa Geraes, para esta definitivamente decidir se elle deve ser ou não sancionado”.

Para o veto político, quando a negativa de sanção decorria do entendimento de que o projeto “não convém aos interesses da Província”, o presidente da província devolvia-o ao Legislativo provincial com as razões do veto. Na dicção do art. 15 da Lei nº 16/1834, “neste caso será o Projecto submettido á nova discussão; e se fôr adoptado tal qual, ou modificado no sentido das razões pelo Presidente allegadas, por dous terços dos votos dos membros da Assembléa, será reenviado ao Presidente da Provincia, que o sancionará”. E, de acordo com a segunda parte do art. 19 do Ato Adicional, se o presidente da província recusasse a sanção ou deixasse de consigná-la expressamente no prazo de dez dias, a “Assembléa Legislativa Provincial a mandará publicar com esta declaração; devendo então assignala o Presidente da mesma Assembléa”.

Na dinâmica do jogo das instituições, a compreensão do quórum previsto nos arts. 15 e 16 da Lei nº 16/1834 para superação do veto dos presidentes de província foi objeto de intensa disputa. Até a primeira década após a promulgação do Ato Adicional, ao orientar os presidentes provinciais, o Governo Imperial adotava uma interpretação mais ampliativa, reputando, consoante Aviso do Ministério do Império de 27/03/1840³¹⁸, que os dois terços seriam contabilizados em relação ao número de membros presentes na sessão da Assembleia na qual seria apreciado o veto. Tal orientação foi alterada quatro anos depois, passando a preconizar, por meio do Aviso de 28/03/1844³¹⁹, que o quórum seria qualificado. Posteriormente, em novo ciclo de quatro anos, o Governo Imperial, na linha das reiteradas conclusões do Conselho de Estado³²⁰, revogou a orientação de 1844 e, pelo Aviso de

³¹⁸ BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

³¹⁹ “Os dois terços dos Membros da Assembléa, de que trata o Art. 15 do Acto Adicional, devem ser contados com relação ao numero dos Membros de que se compõe a Assembléa em seu estado completo, visto que aquelle Artigo não declara que seja o dos Membros presentes, e nem convém que assim seja” (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851).

³²⁰ “[...] o Conselho sempre se restringiu e sempre negou o papel de intérprete autêntico das leis. Mesmo em termos constitucionais [...] sua opinião não resultava em qualquer efeito direto sobre a legislação tida por inconstitucional. Ele sugeria a oitiva da Assembleia Geral, a quem finalmente incumbia a suspensão das leis contrárias à Carta do Império” (LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 204).

27/06/1848, estabeleceu que a dúvida acerca do quórum de superação do veto nas províncias deveria ser resolvida pela Assembleia Geral³²¹.

Pimenta Bueno dedicou especial atenção ao tema, consignando entendimento mais restritivo no sentido de que os dois terços deveriam corresponder aos votos dos membros da assembleia, e não dos membros presentes na oportunidade da deliberação. Subjaz à conclusão do publicista a crítica à fórmula adotada pelo Ato Adicional de superação do veto presidencial pela Assembleia Provincial, inclusive na mesma sessão legislativa.

[...] a disposição do acto adicional, que a nosso ver tirou muita força e importancia ao voto da presidencia, e deu excessiva preponderancia aos dous terços dos votos da assembléa, composta de uma só camara e por ventura de um só partido, que triumphou em uma eleição. Se ao menos em tal caso ficasse o projecto adiado para ser reconsiderado na sessão do anno seguinte, haveria tempo para madura reflexão, evitar-se-hia a precipitação, a illusão da paixão ou do interesse momentaneo; dar-se-hia espaço à opinião provincial para que se pronunciasse, aos deputados proprietarios para que viessem tomar os lugares occupados pelos supplentes. O principio porém consignado não evita o mal, não illustra, não amadurece a questão. [...] Concluiremos este paragrapho notado que o acto adicional exige dous terços dos votos dos membros da assembléa, e não dous terços presentes, o que importaria uma garantia por ventura ainda muito menor, quando a materia por sua importancia fez formular, e demanda toda aquella cautela; seria um contrasenso minor esse unico correctivo, contrasenso não irreflectido, sim intencional.³²²

Em sentido oposto, pontuando a diferença estrutural entre o veto do Imperador e o veto do presidente da província e denotando um viés descentralizador, Joaquim Rodrigues de Sousa assim se pronunciou:

A sanção dos Presidentes das Províncias não tem, nem pôde ter o mesmo alcance que a do Imperador, de quem distancia immensa os separa; e deve por necessidade proporcionar-se ao poder limitado das Assembléas Provinciaes. Sendo o fim d'estas realisar o direito que tem todo o cidadão de intervir nos negocios de sua provincia, e que são immediatamente relativos à seus interesses peculiares, não é à este respeito admissivel interpretação limitativa; assim como não é possivel interpretação ampliativa no que excede as attribuições proprias e tendentes àquelle fim. A interpretação dos dous terços dos votos da totalidade dos membros da

³²¹ BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

³²² BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 185-186.

assembléa restringe a atribuição de fazer leis de interesse provincial, e não aproveita contra os excessos de que trata o art. 16.³²³

A disputa quanto ao sentido da expressão “dois terços”, vacilante no Governo Imperial e no Conselho de Estado, deslocou-se para a Assembleia Geral, que, em última instância, avaliava a adequação da afetação dos projetos provinciais em razão da superação dos vetos presidenciais³²⁴.

Superado o veto presidencial, notadamente nos casos de derrubada de veto por inconstitucionalidade, a comunicação era dirigida à Assembleia Geral mediante expediente formal da respectiva Assembleia Provincial^{325, 326}. Em geral, dada a representatividade das províncias na Câmara dos Deputados, tais comunicações eram remetidas àquela Casa, o que, como será aprofundado no tópico 3.5 do Capítulo 3, abriu um importante canal de influência e interação das elites regionais na dinâmica do Poder Legislativo nacional, em especial quanto às discussões sobre dimensionamento das possibilidades legiferantes das Assembleias Provinciais.

2.1.2 Objetos de controle submetidos à Assembleia Geral

Diante dos mecanismos instituídos pelo Ato Adicional e da praxe do Governo Imperial e da Assembleia Geral observada no período de 1835 a 1889, vislumbrou-se intensa variedade de atos provinciais submetidos à apreciação das instituições, comportando profícua casuística decisória que bem reflete os contornos do complexo arranjo estruturado

³²³ SOUSA. Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição politica do Imperio do Brazil, ou, theoria e pratica do governo constitucional brasileiro**, vol. 1. São Luiz: B. de Mattos, 1867, p. 417.

³²⁴ Cf. SOUSA. Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição politica do Imperio do Brazil, ou, theoria e pratica do governo constitucional brasileiro**, vol. 1. São Luiz: B. de Mattos, 1867, p. 412-416.

³²⁵ Nesse sentido de tal prática: Ofício de 23/09/1851 do Presidente da Assembleia da Província do Rio Grande do Norte; Ofício de 30/06/1854 da Secretaria da Assembleia da Província do Maranhão; Ofício de 05/12/1854 da Assembleia da Província do Espírito Santo [“Quadro das Leis promulgadas pelas Assembléas Provinciaes cujo conhecimento foi affecto à Camara dos Srs. Deputados, na forma do artigo 20 do Acto Adicional” contido no documento **Relatorios e Synopses dos Athos Parlamentares da Camara dos Srs. Deputados organizados na Secretaria da mesma Camara – 1869-1870** (Acervo Histórico da Câmara dos Deputados)].

³²⁶ Nesse sentido de tal prática: Ofícios de 08/05/1874, de 19/05/1876 e de 27/03/1877 expedidos pela Secretaria da Assembleia Provincial do Rio Grande do Sul [“Quadro das Leis promulgadas pelas Assembléas Provinciaes cujo conhecimento foi affecto à Camara dos Srs. Deputados, na forma do artigo 20 do Acto Adicional” contido no documento **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na Sessão do Anno de 1884 acompanhados de diferentes documentos, quadros estatísticos e informações organizados na Secretaria da mesma Camara** (Acervo Histórico da Câmara dos Deputados)].

ao longo de mais de meio século ao buscar a acomodação das tensões normativas entre centro e regiões.

Os objetos de avaliação da Assembleia Geral seriam, em uma perspectiva de controle repressivo estabelecida no art. 20 do Ato Adicional: (i) leis provinciais sancionadas e publicadas pelo presidente da província (art. 13 da Lei nº 16/1834); (ii) atos normativos (decretos e resoluções) promulgados³²⁷ pela Assembleia Provincial por independerm de sanção do presidente da província nos casos previstos na parágrafo único do art. 13³²⁸ da Lei nº 16/1834 e que tenham sido devidamente publicados pelo chefe do Poder Executivo provincial³²⁹.

Quanto ao controle preventivo, de que tratam os arts. 16 do Ato Adicional e 7º da Lei de Interpretação, constituiriam objeto de apreciação do Legislativo geral, por excelência, os projetos de lei mantidos por, no mínimo, dois terços da Assembleia Provincial diante de sanção negada pelo presidente da província, na hipótese de veto jurídico (art. 16 da Lei nº 16/1834 c/c art. 7º da Lei nº 105/1840).

Eram também submetidos à Assembleia Geral atos normativos provinciais promulgados³³⁰ (com sanção presidencial³³¹ ou diretamente pela Assembleia Provincial nos

³²⁷ Considerando que as matérias referidas no parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834 independiam de sanção do presidente da província e materializavam-se em forma de resolução ou decreto da Assembleia Provincial, entende-se que tais normas seriam passíveis apenas de promulgação.

³²⁸ “Art. 13. As Leis, e Resoluções das Assembléas Legislativas Provinciaes, sobre os objectos especificados nos artigos 10 e 11, serão enviadas directamente ao Presidente da Provincia, a quem compete sancionalas. **Exceptuão-se as Leis e Resoluções que versarem sobre os objectos comprehendidos no art. 10 § 4º; §§ 5º e 6º, na parte relativa á Receita e Despeza Municipal, e § 7º na parte relativa aos empregos municipaes; e no art. 11º §§ 1º, 6º, 7º e 9º, as quaes serão decretadas pelas mesmas Assembléas, sem dependencia da sanção do Presidente**” [grifou-se].

³²⁹ Pela sistemática do Ato Adicional, em especial pela disposição do art. 18, ainda que o ato normativo tenha sido promulgado diretamente pela própria Assembleia Provincial, a publicação competiria ao presidente da província. Excepcionalmente, apenas na hipótese do art. 19, a publicação dar-se-ia diretamente em decorrência da determinação do presidente do Legislativo local.

³³⁰ Pimenta Bueno apresenta considerações doutrinárias quanto às etapas de perfectibilização das leis, concluindo que a sanção conferiria existência à norma, mas a exigibilidade de sua observância pela nação decorreria da promulgação que corresponderia ao ato de anúncio à sociedade de que a lei foi sancionada, de modo que “antes disso o publico ignora se foi, será ou não, presume que ainda não foi, por isso mesmo que nada anunciou-se; conseqüentemente até então não póde exercer sua força coercitiva” (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 149).

³³¹ Houve casos de determinada lei ter sido sancionada por um presidente da província, mas não ter sido publicada em razão do encerramento de seu mandato. Nesse sentido, vide Aviso do Ministério do Império de 23/09/1844: “para soltar o embarço de não ter sido promulgada huma Lei sancionada pelo antecessor do Presidente, deve este ou recorrer ao Art. 19 do Acto Adicional reenviando-a à Assembleia para que ella a mande publicar, havendo-se como não sancionada, ou obter da mesma Assembleia que decrete a sua disposição em nova Lei, como se a 1ª não existisse” (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 13).

casos previstos no parágrafo único do art. 13 do Ato Adicional³³²), mas cuja publicação³³³ fora suspensa pelo presidente da província na forma do § 3º do art. 24. A Seção de Negócios do Império do Conselho de Estado, a despeito de reconhecer que os atos provinciais que versassem sobre as matérias referidas no parágrafo único do art. 13 do Lei nº 16/1834 independiam de sanção dos presidentes de província, concluiu que “se elles contém violação da constituição, os presidentes podem recusar-lhes a publicação, submettendo seo procedimento aos poderes geraes”³³⁴.

No que se refere aos atos normativos devidamente constituídos com sanção ou promulgação, somente seria possível a suspensão da publicação propriamente dita nos limites do § 3º do art. 24 do Ato Adicional, que conferia a competência aos presidentes de província “suspender a publicação das Leis Provinciaes, nos casos, e pela fôrma marcados nos artigos 15 e 16”.

Ocorre que – como se verá com maior aprofundamento no tópico 2.2 deste capítulo –, em claro extrapolamento de possibilidades normativas então conferidas pela Lei nº 16/1834 e pelo arcabouço constitucional, o Governo Imperial, já na década de 1830³³⁵, passou a desenvolver a praxe de instigar os presidentes de província a obstar ou mesmo suspender a execução de leis e resoluções provinciais³³⁶ devidamente promulgadas e publicadas que, na ótica do poder central, fossem consideradas inconstitucionais ou

³³² De acordo com as Resoluções Imperiais de 1º/02/1851, de 07/11/1857 e de 03/07/1858, bem como do Aviso nº 455, de 14/12/1857, “os Presidentes de Provincia também podem suspender a publicação de leis, que embora não dependam de sua sancção, forem offensivas da Constituição, e do Tratados com as nações estrangeiras” (PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e annotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876, p. 213).

³³³ Joaquim Rodrigues de Sousa pontuou a existência de uma confusão conceitual entre “promulgação” e “publicação” da norma (SOUSA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição política do Imperio do Brazil, ou, theoria e pratica do governo constitucional brasileiro**, vol. 1. São Luiz: B. de Mattos, 1867, p. 270-271), que, inclusive, parecer ter acometido Pimenta Bueno ao entender que a promulgação “resula da publicação da annunciação official, feita na secretaria de estado respectiva pelo official-maio della nos termos do art. 3º da lei de 4 de Dezembro de 1830” (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 149).

³³⁴ Offício do Ministério do Império de 26/07/1860 (disponível no documento **Relatorios e Synopses dos Athos Parlamentares da Camara dos Srs. Deputados organizados na Secretaria da mesma Camara – 1869-1870**, no Acervo Histórico da Câmara dos Deputados).

³³⁵ Nesse sentido, vide comandos do Ministério do Império aos presidentes de província no bojo dos Avisos datados de 12/04/1837, 05/11/1838, 17/01/1839, 18/03/1842 e 21/08/1844 (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851).

³³⁶ Quanto às resoluções promulgadas pelas Assembleias Provinciais na forma do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834, fazendo referência aos Avisos do Ministério do Império de 05/11/1845, de 07/02/1851, de 07/08/1851, de 14/12/1857 e de 26/08/1858, Joaquim Pires Machado Portella afirma que “apezar de não serem taes leis sujeitas à sancção, pode o Presidente suspende-las, como executor que é, quando offenderem a Constituição” (PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e annotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876, p. 201).

contrárias às leis gerais. Contudo, conforme observado pelo jurista e parlamentar pernambucano Joaquim Pires Machado Portella (1827-1907), em obra datada de 1876, a partir do final da década de 1860, o Governo Geral alterou tal entendimento, declarando, como no Aviso do Ministério do Império nº 496, de 29/10/1869, que, após a publicação, os presidentes de província “não têm a attribuição de suspender a execução de leis provinciaes”, explicitando, ainda, que “o art. 24 § 3º do Act. Add. não autoriza senão a suspensão da publicação nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16”³³⁷.

2.1.3 *Pragmatismo e efeitos do reconhecimento da inconstitucionalidade pela Assembleia Geral*

Da verificação dos pareceres, discursos e deliberações da Câmara e do Senado acerca do exame dos atos normativos oriundos das províncias do império, nota-se o frequente uso das expressões “inconstitucional”, “anticonstitucional” e “inconstitucionalidade”, o que parece pressupor a compreensão, à época, da proeminência das normas constitucionais em face das leis e resoluções editadas pelas Assembleias Provinciais, não necessariamente em uma perspectiva de supremacia e fundamento de validade do ordenamento jurídico. A redação do art. 20 do Ato Adicional de 1834 ilustra a positivação de tal compreensão:

Art. 20. O Presidente da Provincia enviará á Assembléa e Governo Geraes copias authenticas de todos os Actos Legislativos Provinciaes que tiverem sido promulgados, a fim de se examinar **se ofendem a Constituição**, os impostos geraes, os direitos de outras Provincias ou os Tratados; casos unicos em que o Poder Legislativo Geral os poderá revogar. [grifou-se]

Em razão da parte final do transcrito art. 20 da Lei nº 16/1834, a consequência jurídica da lei local tida por inconstitucional foi motivo de disputa no Parlamento brasileiro³³⁸, o que denota a incipiência de uma técnica jurídica quanto aos efeitos do reconhecimento da incompatibilidade do ato provincial com as normas constitucionais.

Relevante discussão sobre o tema se passou na sessão da Câmara dos Deputados em 20/05/1836³³⁹, quando, ao examinar proposta de redação de projeto de resolução que

³³⁷ PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e anotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876, p. 201.

³³⁸ Acerca de tal discussão, vide: SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 397-398.

³³⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1836, Tomo I, p. 81.

reconhecia a inconstitucionalidade da Lei da Província da Paraíba de 19/05/1835³⁴⁰, os parlamentares discorreram sobre a distinção conceitual entre “revogação” e “anulação” no que se refere à retroação/desconstituição dos efeitos de uma lei provincial que afrontasse a Constituição.

Iniciou-se um debate diante da apresentação de emenda do Deputado Vicente Ferreira de Castro e Silva (1792-1873) para “em lugar de revoga-se – diga-se: é nulla, e como tal fica de nenhum effeito”:

Continuando a discussão sobre a emenda, o Sr. Souza Martins a defende, porque julga poder accunmular-se o termo annullar ao termo revogar. Concorda que as assembléas provinciaes são poderes políticos que podem obrar tão livre e independentemente, dentro de suas attribuições, como é o poder legislativo geral; **mas dando a constituição ao poder legislativo geral o direito de revogar actos legislativos provinciaes, nada mais quiz, que dar ao poder legislativo geral um poder de interpretar o sentido da constituição nas attribuições que extremão os poderes politicos das assembléas provinciaes.** Lembra que nos Estados Unidos é o poder judiciario que declara quaes são as leis nullas feilas pelo poder legislativo geral ou poder legislativo dos estados, não por actos legislativos, mas por sentenças; **mas dando a nossa constituição este poder á assembléa geral, julga ele alguma vantagem publica à accumular os dous termos.**

O Sr. Luiz Cavalcanti diz que **sendo indubitavel ser a lei da Parayba contra a constituição por legislar sobre recrutamento para a marinha e guerra, não há remédio senao dizer que a lei é nulla.** Observa que no poder judiciario quando o juiz superior revoga a sentença do juiz inferior, está entendido que a sentença é nulla; **mas no legislativo sendo pratica dizer-se, fica revogado tal acto, entende-se que só desde o dia da sancção da lei é que se revoga esse acto, e neste caso pois mister é mostrar que essa lei da Parahyba é revogada desde o seu princípio, e por isso deve passar a emenda.**

O Sr. Paim julga que **uma vez demonstrado que a lei da assembléa da Parahyba é contraria á Constituição, deve ser annullada, e por isso deve usar-se da palavra - nulla - isto é, tornar de nenhum effeito o acto nullo desde o seu princípio;** e tanto mais deve usar-se desta palavra, para que, quando as assembléas provinciaes souberem que a assembléa geral tem de tornar certos actos como de nenhum effeito, não sejam tao faceis em fazer leis que hao de ser derogadas desde o seu principio e não desde a data da lei que as deroga. Vota pois pela emenda.³⁴¹ [grifou-se]

Interessante que outros parlamentares que se manifestaram contra a emenda e pela observância da expressão “revogar” utilizada pelo art. 20 do Ato Adicional de 1834

³⁴⁰ A referida norma dispunha sobre a “dispensa de alguns cidadãos para o recrutamento da marinha e do exercito nacionaes” (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1836, Tomo I, p. 80).

³⁴¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1836, Tomo I, p. 81.

chegaram, inclusive, a levantar questões pragmáticas afetas à possibilidade de a Assembleia Geral dimensionar temporalmente os efeitos da resolução que reconhecesse a inconstitucionalidade de uma lei provincial:

O Sr. Cornelio entende que convém usar da palavra da lei, que é o meio de tirar interpretações que constantemente apparecem. Observa que uma das causas porque a nossa legislação está tão baralhada, é por usar ela muitas palavras para exprimir uma cousa.

Julga que poderão haver muitos actos legislativos provinciaes que, uma vez revogados, deixem-se as cousas no antigo estado em que estavam antes destes actos, mas que pôr as cousas como estavam antes desses actos annullados, é que julga que casos haverão em que isto se não possa conseguir. Cita por exemplo desta sua opinião o acto legislativo da assembléa de Pernambuco, que tira certas attribuições dos juizes de paz para as dar aos juizes de direito, e suppondo-se que a assembléa geral annulle esta lei (que na opiniao delle, deputado, está nos limites das assembléas provincines), pergunta se essas culpas formadas por outros juizes, esses julgamentos ficarão de nenhum effeito? Persuade-se que isto não póde ser; e por consequencia, por mais esta razão deve usar-se da palavra revogar, que é a de que usa a constituição, e não annullar. Conclue dizendo que aparecendo destes actos contrários á constituição, devião responsabilizar-se aquelles que pela constituição não são invioláveis, como, por exemplo, o presidente que sancionar uma lei contraria á constituição.

Depois de mais algumas reflexões em apoio de sua opinião, declara votar contra a emenda.

O Sr. Carneiro Leão, persuadido que os autores do acto adicional, com a pressa que tiveram de o fazer, não forão muito exactos em usar termos próprios para significar as idéas que a apresentarão, todavia julga que, **uma vez passando a expressão revogar no acto adicional, deve a câmara usar dela, mas podendo definir aquillo que se há de fazer, pois que todo o legislador que tem o direito de determinar o que se deve fazer. Diz mais que podendo haver leis que não tenham sido executadas, quando a assembléa julgue dever derogal-as, basta que diga fica derogada; mas podendo haver leis que já tenham sido executadas, e cujos efeitos sejam muito perniciosos á assembléa geral, deve dizer o que deve fazer-se, por exemplo, no acto de uma assembléa provincial que manda vender os bens dos frades, póde a assembléa geral, derogando esta lei, dizer que seus bens fiquem incorporados aos próprios nacionaes, etc.** [grifou-se]

A praxe legislativa se mostrou vacilante a esse respeito. A partir da redação das resoluções editadas pela Assembleia Geral nas quais fora reconhecida a inconstitucionalidade de lei provincial (vide tópico 3.3 do Capítulo 3), houve, ao longo do

tempo, a variação de uso dos termos “revoga”³⁴², “declara nula”³⁴³ e “derroga”³⁴⁴, sem uniformidade ou padrão.

Em tal propósito, também merece menção a discussão travada na sessão de 16/06/1864 do Plenário da Câmara dos Deputados sobre os efeitos decorrentes do reconhecimento da incompatibilidade entre uma lei provincial e o Ato Adicional de 1834³⁴⁵:

O SR. BURLAMAQUE: [...] Se a comissão entende que a assembléa provincial das Alagoas sahio fóra da orbita de suas attribuições, que ella não tinha poder para tanto ousar, **que commettêra um verdadeiro attentado contra a constituição do Imperio, então o acto daquella assembléa é nullo, e como um acto nullo não pôde produzir effeitos validos**, segue-se, e a justiça pede que se restitua aos offendidos aquillo que elles havião pago indebitamente, em virtude de uma lei injusta, de uma lei...

UMA VOZ: Inconstitucional.

O SR. BURLAMAQUE: Lembra bem o meu honrado amigo, de uma lei inconstitucional, que fere de frente o acto adicional.

O SR. SILVA PEREIRA: Inconstitucional não.

O SR. BURLAMAQUE: **Inconstitucional, sim, porque os ataques dirigidos ao acto adicional são também inconstitucionaes, fazendo aquelle acto, como faz, parte integrante da constituição.**

O SR. C. MADUREIRA: Apoiado, mas não conceda a inconstitucionalidade da lei das Alagoas, nem que seja prohibido às assembléas provinciaes decretarem impostos de exportação.

O SR. BURLAMAQUE: Não, não concedo. **Estou argumentando agora com a hypothese da comissão, e digo: se ella sustenta que a lei em questão é contraria ao acto adicional, admite implicitamente que essa lei é nulla e então não sei como a comissão quer que uma lei nulla produza effeitos validos, deixando permanecer o pagamento do imposto cobrado em cnome dessa lei assim viciada.** [grifou-se]

A literatura jurídica da época menciona expressamente a nulidade como efeito decorrente da constatação da contrariedade de uma lei provincial com norma de cunho constitucional:

É evidente que qualquer lei provincial que offender a constituição, ou porque verse sobre assumpto a respeito de que a assembléa provincial não tenha faculdade de legislar, ou porque suas disposições por qualquer modo contrariem algum preceito fundamental, as attribuições de outro poder, os direitos ou liberdades individuaes ou politicas dos Brasileiros, é evidente, dizemos, que **tal lei é nulla, que não passa de um excesso ou abuso de**

³⁴² Nesse sentido: Resoluções Legislativas nº 57/1835; nº 263/1843, nº 264/1843, nº 278/1843, nº 293/1843, nº 347/1847 e nº 508/1848.

³⁴³ Nesse sentido: Resoluções Legislativas nº 66/1837 e nº 130/1840.

³⁴⁴ Nesse sentido: Resoluções Legislativas nº 280/1843 e nº 316/1843.

³⁴⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1864, Tomo II, p. 184.

autoridade [...] No caso de dar-se tal abuso elle **deve ser desde logo cassado.**³⁴⁶ [grifou-se]

Na esteira da proposta metodológica de Pietro Costa quanto à interpretação dos textos e manifestações jurídicas³⁴⁷ – notadamente quanto a alteridade como elemento limitador da arbitrariedade da interpretação³⁴⁸, a análise empreendida pela literatura publicista do período imperial e o teor das manifestações e discursos parlamentares demonstram que a compreensão acerca da nulidade de lei provincial inconstitucional decorre não de uma suposta supremacia ou hierarquia da Carta de 1824 e do Ato Adicional, mas sim como efeito do reconhecimento de um extrapolamento de legitimidade.

O Visconde do Uruguai, por reiteradamente criticar o extrapolamento das competências normativas das Assembleias Provinciais, buscou evidenciar o papel da Assembleia Geral como a “grande sentinela da União”, a quem competiria “interpretar o ato adicional” e “manter a uniformidade e harmonia nos princípios constitutivos do nosso Direito constitucional”, daí ser “indispensável que tenha a atribuição suprema de revogar as leis provinciais”³⁴⁹.

Ocorre que, a despeito do reconhecimento da proeminência da Assembleia Geral como instância definitiva para se pronunciar pela (in)constitucionalidade dos atos provinciais, como se verá no tópico a seguir, o Governo Imperial, a partir de seus ministérios e contando com a atuação consultiva do Conselho de Estado, passou a desenvolver uma peculiar pragmática de controle factual da produção normativa advinda das províncias.

2.2 A atuação do Governo Imperial quanto ao controle de compatibilidade das normas provinciais

No tópico anterior, buscou-se destrinchar os processos de estruturas de controle de compatibilidade dos atos provinciais a partir do desenho normativo estabelecido pelo Ato

³⁴⁶ BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 181.

³⁴⁷ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 75.

³⁴⁸ COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 24.

³⁴⁹ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 427.

Adicional de 1834, do qual se depreende a proeminência da Assembleia Geral para a resolução definitiva das supostas contrariedades perpetradas pela legislação provincial.

Afora a participação ordinária descrita no tópico 2.1.1 consistente na comunicação ao Legislativo nacional de atos provinciais considerados “exorbitantes das atribuições das mesmas Assembleias”, o Governo Imperial ressentia-se de um mecanismo normativo-constitucional para atuar de forma mais efetiva ante a constatação de inconstitucionalidade das leis aprovadas nas províncias, notadamente diante de invasão de competências e contrariedade às leis gerais.

A única hipótese positivada nesse sentido no Ato Adicional desvela-se no art. 17³⁵⁰. Contudo, tal hipótese apresentava potencial de ação extremamente reduzido, porquanto estava condicionada à ausência de funcionamento da Assembleia Geral e restringia-se à possibilidade de o Governo Geral determinar a execução provisória de projeto cuja negativa de sanção pelo presidente de província tivesse sido superada por, no mínimo, dois terços da respectiva Assembleia local, nos termos do art. 16 da Lei nº 16/1834. Ora, em tal situação, estar-se-ia diante do reconhecimento da compatibilidade do projeto com as normas constitucionais.

E quais seriam os instrumentos de que o Governo Geral dispunha para evitar que projetos e leis tidos por inconstitucionais permanecessem válidos e vigentes na ordem jurídica do império, em especial quando a questão, apesar de provocada, não era resolvida pela Assembleia Geral?

Se os projectos são contrarios à Constituição, aos direitos de outras Provincias, a Tratados feitos com nações estrangeiras, está o Presidente pelo acto adicional perfeitamente armado. O Poder Geral, porém, como veremos, está desarmado completamente, e à mercê dos Presidentes, seus Agentes [...] Se o Presidente da Provincia houver sancionado leis (veja o leitor quantas neste livro) contrarias à Constituição, aos direitos de outras Provincias, a Tratados feitos com nações estrangeiras, nenhum remedio póde dar a mal tão pernicioso o Governo Geral [...] Sancionada pelo Presidente da Provincia, agente do Governo Geral, a lei a mais absurda, a mais inconstitucional, nenhum remedio póde dar o Governo geral [...] O unico remedio é esperar a revogação da lei provincial pela Assembléa Geral.³⁵¹

³⁵⁰ Art. 17. Não se achando nesse tempo reunida a Assembléa Geral, e julgando o Governo que o Projecto deve ser sancionado, poderá mandar que elle seja provisoriamente executado, até definitiva decisão da Assembléa Geral.

³⁵¹ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 43-44.

Aliada ao tempo próprio do Legislativo para resolução dos impasses, a ausência de instrumentos à disposição do Governo Imperial acarretava enormes transtornos à coesão intestina do Estado monárquico em face de matérias com elevado potencial conflitivo.

No que tange a tal aspecto, José Paulino Soares de Souza aponta, como uma espécie de desvio funcional do sistema, a deliberada morosidade da Assembleia Geral na análise das questões relativas às invasões de competência legislativa das províncias acerca da instituição e da regulação dos impostos gerais, de competência da Assembleia Geral³⁵², o que parece revelar a sensibilidade política do tema, dada a precariedade financeira das combalidas economias provinciais e a necessidade de se evitarem conflitos internos. Em consonância com o levantamento constante do Apêndice, destacou o Visconde do Uruguai que, em grande parte dos atos normativos provinciais submetidos à Assembleia Geral – mas sem resolução no curto ou no médio prazo –, havia o questionamento de eventual extrapolamento da competência legislativa das províncias, notadamente em matéria tributária³⁵³, concessão de privilégios às indústrias e empregos públicos³⁵⁴, em decorrência do previsto no § 5º do art. 10, no art. 12 e no art. 20 do Ato Adicional.

Buscando alternativa, José Paulino Soares de Souza defendeu uma “pequena reforma” no Ato Adicional, de modo a ser desenvolvido um mecanismo posto à disposição do Governo Imperial para conferir uma espécie de efeito suspensivo à sanção dada por presidente de província a projeto de lei reputado inconstitucional pelo poder central, enquanto a matéria não fosse resolvida, com ares de definitividade, por parte da Assembleia Geral³⁵⁵.

Ocorre que, em termos pragmáticos, diante do tempo próprio de decisão do Poder Legislativo, o Governo Imperial foi desenvolvendo a prática de, por meio de avisos e ordens³⁵⁶ – editados especialmente a partir dos resultados das consultas formuladas ao

³⁵² SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 414-415; 418.

³⁵³ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 254-316.

³⁵⁴ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 317-319.

³⁵⁵ “É preciso que o Governo Geral possa reformar a decisão de seu Agente, Presidente da Província; que lhe crêa dificuldades em assumptos que dizem respeito à Constituição, aos direitos de outras Províncias e a Tratados. Fica suspensa a questão affecta ao Poder Legislativo Geral” (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 45).

³⁵⁶ Ao tratar das fontes normativas oriundas do Poder Executivo, Antonio Joaquim Ribas esclarece que: “[...] os avisos são as formulas de que communmente usão os ministros e secretarios de estado quando se dirigem uns aos outros, aos presidentes de provincia, ou a outras autoridades inferiores. Os ministros da fazenda, porém, quando se dirigem, como presidentes do thesouro, aos inspectores, servem-se de ordens” [grifou-se] (RIBAS,

Conselho de Estado³⁵⁷ –, determinar aos presidentes provinciais não apenas a negativa de sanção a determinados projetos de leis provinciais cuja temática já era tida pelas instituições do poder central como inconstitucionais, como também a suspensão de publicação de projetos eventualmente sancionados, tendo em vista o que dispunha o § 3º do art. 24 do Ato Adicional. Tais atos governamentais chegaram a se materializar em ordem de suspensão de execução³⁵⁸ de leis provinciais já publicadas e juridicamente em vigor³⁵⁹.

O viés pragmático da legislação dos avisos como mecanismo de superação da dinâmica temporal do Poder Legislativo é também abordado por José Thomaz Nabuco de Araújo (1813-1878), em relatório do Ministério da Justiça datado de 1856:

Se essa interpretação, que o governo tem exercido por via de autoridade, é posto que dependente da hermenêutica, a mesma interpretação autêntica que ao Poder Legislativo compete, a consequência é que **o mal que todos deploramos, essas dúvidas de todos os dias e sobre tudo não têm**

Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**: noções preliminares. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, Livreiros-Editores, 1866, p. 214). De fato, como relatado por José Paulino Soares de Souza, em matéria de finanças e orçamento, as determinações oriundas do Poder Executivo eram, inclusive, instrumentalizadas por “ordem” e não por “aviso”. Nesse sentido, registra como exemplo a Ordem do Tesouro Público Nacional datada de 09/09/1842, pela qual determinou-se ao presidente da província do Maranhão que suspendesse a execução da Lei Provincial nº 116, de 06/09/1841, que “creou um Banco de circulação e determinou que suas notas fossem recebidas, como moeda, nas estações publicas”, porquanto tal norma estaria usurpando “umas das atribuições privativas da Assembléa Geral Legislativa embora se limitasse a obrigação do recebimento das notas às Repartições publicas” (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 325).

³⁵⁷ Baseado em profunda pesquisa de fontes primárias, José Reinaldo de Lima Lopes analisa a atuação do Conselho de Estado no que toca ao “controle de constitucionalidade das leis provinciais”: “Os presidentes faziam relatórios anuais ao governo. **Chegados ao Ministério, eram encaminhados ao Conselho para opinar. Se este encontrasse alguma inconstitucionalidade, sugeria que o caso fosse remetido ao corpo legislativo**, à Assembleia Geral, que viria a suspender a execução da lei provincial [...]. Quando o Imperador (ou o Ministro) pede **essa manifestação do Conselho sobre as práticas dos poderes locais está, portanto, a solicitar uma opinião sobre um tema eminentemente constitucional – o tema federativo –**, disso não há dúvida [...] **o Conselho sempre se restringiu e sempre negou o papel de intérprete autêntico das leis**. Mesmo em termos constitucionais, como nos casos aqui examinados, sua opinião não resultava em qualquer efeito direto sobre a legislação tida por inconstitucional. Ele sugeria a oitiva da Assembleia Geral, a quem finalmente incumbia a suspensão das leis contrárias à Carta do Império. Essa Assembleia, contudo, mostrou-se crescentemente tolerante ou ineficaz nesse aspecto” [grifou-se] (LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 198; 202-204).

³⁵⁸ É emblemático, nesse sentido, trecho do Aviso do Ministério do Império de 28/07/1841: “**Ainda que o Governo esteja autorizado para mandar suspender a execução de Leis Provinciaes decretadas com falta de juridicção**, posto que sancionadas, contudo, estando reunido o Corpo Legislativo, he mais regular e seguro recorrer a ele” [grifou-se] (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851).

³⁵⁹ Nesse sentido, vide comandos do Ministério do Império aos Presidentes de Província no bojo dos Avisos datados de 12/04/1837, 05/11/1838, 17/01/1839, 14/01/1841, 18/03/1842 e 21/08/1844 (BRASIL. **Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d’Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851). SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 302-303.

remédio por ser praticamente impossível que o Poder Legislativo as decida, e tão inconstitucional é que a decisão compita ao Poder Executivo como a qualquer outro poder, que não o Legislativo. Seja como for, o governo tem exercido esse direito de interpretação por meio de decretos, instruções, regulamentos, até por avisos.³⁶⁰ [grifou-se]

Interessante observar que o próprio Conselho de Estado, ainda que reconhecendo ser a Assembleia Geral a instância adequada para a resolução das questões, em situações pontuais, em vista dos casos concretos sob consulta, recomendou a manutenção de efeito suspensivo promovido por presidente de província à execução de norma provincial publicada pela Assembleia Legislativa em decorrência da hipótese prevista no parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834³⁶¹.

A reiterada prática adotada pelo Governo Central é reconhecida pelo Ministério do Império em relatório apresentado à Assembleia Geral referente ao ano de 1850:

Tem o Governo continuado a remeter-vos depois de examinados pela Seção do Império do Conselho d'Estado os Actos Legislativos das Assembléas Provinciaes, que julga exorbitantes das atribuições das mesmas Assembléas [...] tem o Governo constantemente comunicado aos Presidentes das respectivas Provincias a sua opinião sobre as Leis que nella se promulgão, promovendo assim indirectamente na própria fonte donde emanão a revogação das que exorbitão; mas nem sempre tem aproveitado este meio; e daqui resulta que continuem a vigorar em humas Provincias as mesmas Leis, que forão em outras revogadas, pela incompetencia do Poder que as decretára.³⁶²

Quanto à receptividade de tais ordens e determinações, como visto no tópico 1.4 do Capítulo 1, os presidentes das províncias agiam como delegados do Governo Imperial³⁶³, visto que nomeados pelo Imperador, na forma do art. 165 da Constituição de 1824, e dotados de competência, conforme o Ato Adicional, para intermediar a relação entre províncias e Governo Geral³⁶⁴.

³⁶⁰ NABUCO, Joaquim. **Um estadista do império**, vol. 2. Brasília: Edições Câmara, 2022, p. 54.

³⁶¹ Tal é o caso da norma advinda da Província do Rio Grande do Norte publicada pela respectiva Assembleia em 1859 que estabelecida data para realização da eleição dos membros do legislativo local. Em parecer, a Seção do Império do Conselho de Estado concluiu pela remessa do ato à Assembleia Geral, “subsistindo entretanto a suspensão até a competente decisão” (Ofício do Ministério do Império de 15/07/1859).

³⁶² BRASIL. **Relatório do ano de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851, p. 6-7.

³⁶³ Observe-se que, de acordo com o § 7º do art. 10 do Ato Adicional, o cargo de Presidente de Província, por não se tratar de emprego municipal ou provincial, conclui-se seria um emprego geral, ou seja, vinculado diretamente ao Governo Imperial.

³⁶⁴ Nesse sentido, analisa Pimenta Bueno: “os presidentes de províncias jamais devem olvidar que não têm poder próprio, que não são senão agentes da coroa, do poder executivo nas presidências, e que, portanto, o seu

Diante de tal prática, no que concerne aos arranjos empreendidos para manutenção da higidez e da coesão normativa entre os polos normativos central e local, despontou o relevante papel desempenhado pelos presidentes provinciais como zeladores dos entendimentos sufragados pelo Governo Imperial, em especial quando derivados do Conselho de Estado.

A despeito de se tratar de mecanismo utilizado tanto em gabinetes conservadores quanto em gabinetes liberais, a prática foi objeto de relevante crítica no *Manifesto do Centro Liberal*, datado de 31/03/1869³⁶⁵, em tópico sugestivamente intitulado “Atos de Absolutismo contra a Constituição do Estado”:

O ato adicional foi a maior conquista liberal, que a revolução de abril alcançou. A reação, portanto, fez dessa instituição o seu alvo principal, cerceando algumas das suas disposições por meio de uma interpretação, que não foi interpretação senão nova lei. Pois bem; contra o que resta desse monumento de liberalismo de nossos maiores desfechou seus primeiros golpes o espírito retrógado do Ministério. O ato adicional no art. 10, §1º, conferiu às assembléias provinciais a atribuição de legislar sobre a divisão civil, judiciária, e eclesiástica das respectivas províncias. O Ministério, porém, na circular de 21 de julho de 1868, ordenou aos presidentes de províncias que não sancionassem lei alguma sobre a divisão judiciária. [...] Mas a suspensão das leis provinciais só tem lugar nos casos expressos do art. 16 do ato adicional. Para se incluir nesse art. 16 o caso da lei provincial ofensiva da Constituição foi precisa a disposição da lei interpretativa, art. 7º. **O Ministério não precisou de lei para incluir mais um caso. O Ministério atual foi além dos ministérios dos tempos da reação contra o ato adicional. Então as circulares, porém reservadas, insinuavam aos presidentes que influíssem para prevenir que as assembléias provinciais criassem comarcas; e aconselhando aos mesmos presidentes que não sancionassem essas criações, deixavam salvo o caso da absoluta necessidade da comarca criada. O Ministério atual manda, porém, que os presidentes não sancionem lei alguma - criando comarcas.** [...] Não se nega que o governo tenha o direito de instruir aos presidentes; o que se nega é que possa instruí-los contra as leis, e dizer-lhes que neguem sanção absolutamente e em todo caso às leis provinciais que criam comarcas, porque o ato adicional só os autoriza para negar sanção, quando a criação da comarca não convier aos interesses da

dever de honra e de fidelidade obriga-os na questão da sanção, ou impugnação das leis provinciais, na inteligência da constituição ou do ato adicional, a ligar-se ao pensamento do governo imperial” (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 188-189).

³⁶⁵ O **Manifesto do Centro Liberal** foi originalmente publicado, em 31/03/1869, no **Jornal do Comércio**, no Rio de Janeiro. O documento, juntamente com o programa do Centro Liberal aprovado em reunião do Clube da Reforma, em 04/05/1869, foi assinado por Nabuco de Araújo, Bernardo de Souza Franco, Zacarias de Góes e Vasconcelos, Chichorro da Gama, Francisco José Furtado, José Pedro Dias de Carvalho, João Lustosa da Cunha Paranaguá, Theophilo Ottoni e Francisco Octaviano de Almeida Rosa, todos senadores (Cf. PESSOA, Reynaldo Carneiro. O primeiro centenário do Manifesto Republicano de 1870. **Revista de História**, São Paulo, v. 41, n. 84, p. 401-437, 1970).

provincia. [...] A doutrina que os presidentes de provincia não têm poder próprio, mas só delegado em relação aos interesses provinciais, quando o poder que eles têm lhes foi conferido diretamente e só a eles pelo ato adicional, é mais que provocação, é desafio às províncias. É insinuar-lhes que os interesses provinciais estão absolutamente dependentes do governo central, dirigidos sem independência e sem responsabilidade própria pelos delegados do mesmo governo central, e portanto, comprometidos. [...] A doutrina do Ministério seria um germe de conflitos com as assembleias provinciais, e a prudência manda preveni-los e não provocá-los. **Fica demonstrado que o Ministério derogou uma atribuição conferida às assembleias provinciais pelo ato adicional, que tanto importa derogá-la, como negar absolutamente a sanção ou execução, que é essencial para o exercício da atribuição.** [...] Do mesmo espírito reacionário ostentado pelo Ministério contra o ato adicional, a arca de aliança dos interesses gerais e provinciais, o vínculo da integridade do Império, também se mostram penetrados os delegados do Ministério. Na provincia do Piauí foram suspensas 13 leis provinciais relativas a interesses locais, e nenhuma delas incurta nos casos de suspensão estabelecida no at. 16 do ato adicional. Em outras províncias, como a de Minas Gerais, houve também suspensão de leis provinciais, fora dos casos legais.³⁶⁶ [grifou-se]

O manifesto denuncia o uso enviesado das possibilidades previstas no Ato Adicional pelo Governo Imperial, porquanto, ao compelir presidentes de provincia a fundamentar no art. 15 a recusa de sanção de projetos em tese contrários às normas constitucionais e às leis gerais – o que estaria contemplado no art. 16 –, retira a possibilidade de a Assembleia Provincial afetar a matéria à Assembleia Geral. A feroz crítica do Centro Liberal a tal praxe evidencia a pretensão descentralizadora de manutenção de um canal de comunicação direto com o Legislativo nacional, em especial a Câmara dos Deputados, como anteparo às investidas centralizadoras do Governo Imperial, notadamente àquelas que buscavam esvaziar prerrogativas e potencialidades de influência das elites provinciais representadas nos respectivos Legislativos locais.

Em obra publicada em 1862 com comentários sobre o Decreto nº 834, de 02/10/1851, que estabelece o regulamento das correições no âmbito do Poder Judiciário, Olegário Herculano de Aquino e Castro (1828-1906), que viria a ocupar, por longo período, a presidência do Supremo Tribunal Federal republicano (1894-1906), faz um alerta ao leitor acerca da subversão ocasionada pela legislação dos avisos na estrutura hierarquizada do ordenamento jurídico:

³⁶⁶ BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**, vol. II. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 460-462.

Foi, porém, nosso intento, ao traçarmos este escripto, facilitar o estudo das multiplicadas e importantes matérias de que se occupa o regulamento das correições, colligindo tudo quanto se acha estabelecido sobre este assumpto, e, em geral, sobre as diversas attribuições dos juizes de direito, em muitos pontos da nossa intrincada legislação, **hoje tanto mais difficil de' ser estudada e comprehendida quanto é avultado o numero de avisos** e decisões que a acompanhão. **A legislação dos avisos não diremos que se tenha tornado mais poderosa que a dos regulamentos, fazendo que estes valhão mais do que as leis, e estas mais do que a constituição do estado, segundo o affirmou um notável jurisconsulto da corte, em um escripto ha pouco publicado, mas por tal forma se ha introduzido na pratica, e tão estreitamente vemos ligados esses actos do governo ao corpo das nossas leis, que hoje mal poderão ser estas applicadas sem o concurso daquelles, especialmente no que pertence á administração.** Não seremos nós por certo os propugnadores de semelhante systema, cuja conveniência bem longe estamos de reconhecer; porém, tratando de compilar disposições concernentes ao objecto de que nos occupamos, força é cita-los, senão como actos de autoridade, pelo menos como decisões respeitáveis proferidas pelos membros de um alto poder do estado.³⁶⁷ [grifou-se]

Exponentes da literatura constitucional, como Tavares Bastos³⁶⁸ e Pimenta Bueno³⁶⁹, criticaram tal comportamento do Governo Imperial, taxando-o, inclusive, de inconstitucional, como o fez José Paulino Soares de Souza³⁷⁰.

A disfuncionalidade de tal prática não passou incólume às críticas da Assembleia Geral, merecendo destaque as manifestações do Deputado Ambrósio Leitão da Cunha (1821-1898), na sessão de 28/07/1855, a envolver discussões de emendas ao projeto de orçamento:

O Sr. LEITÃO DA CUNHA: Senhores, esta idéa toma vulto entre nós, e infelizmente eu tenho visto factos que me autorisão a admittil-a de alguma maneira; porque em verdade **como se explica essa nova espécie de legislação que existe entre nós, a legislação dos avisos?** Estão marcados

³⁶⁷ CASTRO, Olegario Herculano d'Aquino e. **Practica das correições, ou, Commentario ao regulamento de 2 de outubro de 1851**: comprehendendo as leis, decretos, decisões, consultas do conselho de estado, disposições relativas aos actos e attribuições civis e criminaes dos juizes de direito. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1862.

³⁶⁸ Em diversas passagens de sua obra **A provincia: estudo sobre a descentralisação no Brazil**, Tavares Bastos faz severas críticas à prática dos avisos que limitavam, em uma perspectiva conservadora, o alcance do espaço de normatização das Assembleias Provinciais (BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A provincia: estudo sobre a descentralisação no Brazil**. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1870, p. 13; 99; 109; 221 (nota de rodapé nº 1); 306; 312 e 347).

³⁶⁹ “O governo, salva a excepção expressa no § 35, art. 179 da constituição, não tem autoridade de suspender a execucao de lei alguma; sua missão é de executa-la e não de suspendê-la; elle não é legislador” (BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 84).

³⁷⁰ “O Governo Geral é que muito inconstitucionalmente tem suspendido, nullificado leis provinciaes sancionadas, publicadas, unicamente dependentes então do Poder Legislativo Geral” (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 46).

na constituição e por todos os princípios do direito publico a maneira porque as leis devem ser interpretadas. **Não ha duvida alguma, senhores, que é um dogma de direito publico constitucional, que o poder competente para interpretar as leis é aquelle que as faz.**

O Sr. PRESIDENTE DO CONSELHO: Para as entender todos são competentes.

O Sr. LEITÃO DA CUNHA: O poder legislativo é o competente para interpretar as leis que faz; entretanto o que vemos nós? Não me consta, senhores, que no nosso parlamento se tenha apresentado um projecto com o fim especial de interpretar uma lei.

O Sr. PRESIDENTE DO CONSELHO: Oh! Tantas vezes.

O Sr. LEITÃO DA CUNHA: **Essas interpretações partem todos os dias do poder executivo. Qual de nós não tem noticia de avisos que com o titulo de méra interpretação têm até revogado leis?** (Apoiados).

Eu escuso apontar aos nobres deputados avisos que são perfeitas revogações de leis escriptas. Ora, se isto se dá, e se não póde ser explicado cenão como uma **invasão indebita do poder executivo nas attribuições do poder legislativo**, pergunto, é justa a censura que aliás todos os dias se faz de que o poder judicial e que quer invadir as funções dos outros poderes? Entendo que não.³⁷¹ [grifou-se]

A questão voltou à tona no discurso do Deputado Polidoro César Burlamaqui (1836-1894), proferido em sessão da Câmara realizada em 16/06/1864, na oportunidade da discussão do projeto de revogação parcial da Lei da Província de Alagoas nº 5, de 09/07/1839, que estabeleceu imposto de exportação de madeiras de construção, cuja execução já tinha sido suspensa pelo respectivo presidente, em atenção ao Aviso de 26/01/1841³⁷².

É certo que ha um ou mais avisos, de cujas datas me não lembro agora, segundo os quaes as assembléas provinciaes não podem lançar impostos sobre a exportação dos productos de suas respectivas provincias para outras provincias do Imperio. Mas do acto addicional não se deduz semelhante prohibição: pelo contrario o que elle diz é que as assembléas provinciaes podem legislar sobre a fixação das despezas municipaes e provinciaes, e os impostos para ellas necessarios. Pouco importão as palavras que o mesmo artigo acrescenta - comtanto que não prejudiquem as imposições geraes do Estado - porque esta limitação imposta à faculdade de legislar concedida às assembléas provinciaes em nada fôra desrespeitada pela lei das Alagôas, porquanto, já disse e repito, não ha imposição geral sobre a exportação effectuada dentro dos limites do Imperio. **Não digo que os avisos do governo não se fundem muitas vezes em razões plausiveis de conviniencia publica, mas não passão de avisos, e eu declaro solemnemente a V. Ex., Sr. presidente, que sou**

³⁷¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1855, Tomo I, p. 347-348.

³⁷² Tal caso foi objeto de explícita análise pelo Visconde do Uruguai e exemplo de sua crítica frequente à morosidade do Poder Legislativo em resolver as questões atinentes às (in)constitucionalidades de leis provinciais (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 303-305).

pouco afeiçoado à legislação dos avisos [...] Reduzida a questão a estes termos, à assembléa geral compete a ultima palavra sobre sua solução definitiva, e não a simples avisos do governo sobre tal ou tal facto occorrente em tal ou tal provincia do Imperio, avisos contra os quaes protesta o acto constante praticado por todas as outras provincias. (Apoiados)³⁷³ [grifou-se]

Em linha semelhante, em sessão no Senado realizada no dia 30/09/1882, ao ser discutida a instituição de impostos sobre importação por parte das províncias do império, registrou o Senador Ignacio Francisco Silveira da Mota (1815-1885):

E hoje de repente porque se levantou uma reclamação na praça do commercio de Pernambuco contra uma lei provincial, que estabelece impostos de importação [...] o governo tomou o expediente, que eu, como governo nunca tomaria, de suspender uma lei provincial. Não quero entrar, senhores, na questão da legalidade ou illegalidade. É evidente que o governo, quando suspendeu as leis provinciaes, sabia que inflingia a Constituição [...] Mas o governo, quando tomou essa deliberação, gerou um grande perigo publico no Imperio. Si o nobre presidente do conselho, quando recebeu a representação da praça do commercio de Pernambuco, que por certo não devia valer mais para o governo que a representação provincial [...] tivesse respondido que o governo tomava em consideração a representação da praça do commercio, e para provar que a tomava em consideração, no dia seguinte apresentasse na camara dos deputados um projeto revogando essa lei, si tivesse dado essa sahida ao negocio não haveria o perigo serio que ha hoje. **As leis estão suspensas; e note S. Ex. um perigo na questão: está iniciada na camara dos deputados uma lei revogando as leis provinciaes e está em pé ao mesmo tempo a suspensão por acto do governo das mesmas leis provinciaes. A jurisdicção está hoje affecta ao corpo legislativo; o corpo legislativo é que ha de dizer si as leis são inconstitucionais, si as quer ou não revogar; mas supponha o governo que a camara dos deputados decida-se pela não revogação dessas leis, emquanto não substitue a renda das provinciaes? [...] Isso seria favor ao governo; mas o que figuro é um conflicto entre a decisão da camara dos deputados e a suspensão decretada pelo governo.** Parece que, desde que a medida foi iniciada na camara dos deputados, o governo devia ter levantado a suspensão; está affecto o negocio ao corpo legislativo; e, desde que assim é, o governo não tem mais competencia para suspender.³⁷⁴ [grifou-se]

A resistência à legislação dos avisos observada durante o período imperial, em especial quanto à atuação da magistratura, parece ter influenciado a aprovação de dispositivo

³⁷³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1864, Tomo I, 1864, p. 183.

³⁷⁴ Anais do Senado do Império do Brasil, ano de 1882, Tomo V, p. 194-195.

na Lei nº 23, de 30/10/1891³⁷⁵, que promovia a reorganização dos serviços da administração federal, na estrutura do Poder Executivo³⁷⁶. De forma emblemática, o § 2º do art. 9º dispôs que “os avisos não poderão versar sobre interpretação de lei ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do Poder Judiciário”³⁷⁷.

Depreende-se que tais discussões nas Casas tinham como pano de fundo a compreensão corrente no constitucionalismo brasileiro do século XIX da interpretação das leis, reconhecido ao Poder Legislativo o papel de intérprete autêntico³⁷⁸, notadamente em razão do disposto no inciso VIII do art. 15 da Carta de 1824. Tal reconhecimento ostentava especial relevo relativo à delimitação da abrangência e à avaliação da aderência dos assuntos de interesse nacional normatizados nas leis gerais, dado o impacto na configuração de parâmetro de avaliação das supostas contrariedades dos atos provinciais. A seu turno, o Ato Adicional conferiu à Assembleia Geral, de forma expressa, a competência terminativa para decidir sobre a (in)constitucionalidade dos projetos com veto superado nas Assembleias Provinciais (art. 16) e sobre revogação das leis provinciais (art. 20).

³⁷⁵ Publicada na Coleção de Leis do Império do Brasil, vol. 1, ano de 1891, p. 42. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 set. 2023.

³⁷⁶ Neste sentido se manifestou Augusto Tavares de Lyra (1872-1958): “As aposentadorias forçadas e as remoções costumeiras ao se operarem mudanças no cenário político mostram o que representavam no regimen decahido a 15 de Novembro de 1889 a vitaliciedade e a inamovibilidade dos juizes, impedidos, por vezes, de interpretar e applicar as leis, **que os ministros amoldavam aos seus interesses occasionaes na legislação dos avisos. Neste particular, o desembaraço assumiu tamanhas proporções e despertou tantas desconfianças que, embora estivesse clara e expressamente definida na Constituição de 24 de Fevereiro de 1891 a competencia de cada um dos poderes nacionaes, o legislador republicano entendeu acertado e prudente incluir na lei n. 23, de 30 de Outubro de 1891,** reorganizando os serviços federaes, este dispositivo, que equivale a um julgamento e a uma condemnação: os avisos não poderão versar sobre interpretações de lei ou regulamento, cuja execução estiver exclusivamente a cargo do poder judiciário” [grifou-se] (LYRA, Augusto Tavares de. **Organização política e administrativa do Brasil**: Colonia, Imperio e Republica. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1941, p. 71).

³⁷⁷ A Lei nº 23/1891 teve origem no Projeto nº 14/1891, apresentado no Senado Federal por Amaro Bezerra Cavalcanti (1849-1922), na sessão de 15/07/1891. Apesar de dispor sobre avisos e instruções expedidos pelo Poder Executivo, não constava do texto original do projeto a previsão normativa que viria a ser adotada no § 2º do art. 9º da Lei nº 23/1891 (Anais do Senado Federal, ano de 1891, Livro 3, p. 248-250). A diretriz em questão somente veio a constar do Projeto nº 14/1891, em 27/08/1891, com o substitutivo apresentado pelos Senadores Américo Lobo Leite Pereira (1841-1903) e Francisco Rangel Pestana (1839-1903), já quando o projeto se encontrava em 3ª discussão (Anais do Senado Federal, ano de 1891, Livro 4, p. 153-157). Apresentada a sugestão, não foi registrada justificativa ou discussão específica quanto à redação do § 2º do art. 9º. A matéria foi aprovada no Senado em 29/08/1891 (Anais do Senado Federal, ano de 1891, Livro 4, p. 166-168). Remetida à Câmara dos Deputados (Anais da Câmara dos Deputados, ano de 1891, Tomo III, p. 312-314), o projeto foi aprovado, sem que houvesse alteração da redação do § 2º do art. 9º então proposta no Senado (Anais da Câmara dos Deputados, ano de 1891, Tomo IV, p. 61; 63; 140; 157; 159; 304; 365; 398; 402; 416; 455).

³⁷⁸ Para um panorama doutrinário sobre o tema, vide a análise empreendida em BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857, p. 69-83.

A praxe no Poder Legislativo e as disputas paulatinas pelo exercício de tal atribuição constituirão o objeto de exploração no Capítulo 3.

3 A PRAGMÁTICA DA ANÁLISE DE ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL DE ATOS PROVINCIAIS PELA ASSEMBLEIA GERAL LEGISLATIVA (1835 A 1889)

Após o exame do trâmite legislativo para a edição do Ato Adicional de 1834 e da Lei de Interpretação de 1840, feito no capítulo inicial, foi demonstrado no Capítulo 2 o panorama do sistema de análise de adequação constitucional dos atos normativos provinciais por parte da Assembleia Geral.

Apresentadas as bases para a compreensão das complexas estruturas e dos processos formais de controle dos atos provinciais, este capítulo, com base em pesquisa documental referente às atividades parlamentares no período imperial, tem por objetivo a incursão quanto à prática empreendida pelo Legislativo nacional quando da fiscalização dos atos provinciais.

Como afirmado na introdução deste trabalho, a avaliação do exercício da atribuição de examinar a adequação de constitucionalidade das leis provinciais somente será viável a partir de minucioso levantamento e perquirição dos trabalhos parlamentares (pareceres e discussões), e não apenas da quantidade de resoluções revogatórias/anulatórias editadas no período de 1835 a 1889.

Para tanto, este capítulo foi estruturado nesta sequência: (i) descrição de estruturas e fluxos formais de atuação parlamentar bicameral do Poder Legislativo nacional (tópicos 3.1 e 3.2); (ii) apresentação dos resultados (tópicos 3.3 e 3.4); (iii) análise dos resultados e compreensão da dinâmica deliberativa da matéria (tópico 3.5).

3.1 Estrutura institucional de funcionamento da Assembleia Geral Legislativa quanto à apreciação dos atos provinciais

A Constituição de 1824, em seu art. 13, estabeleceu que o Poder Legislativo “é delegado à Assembleia Geral”, que, por sua vez, se compõe de duas instâncias: Câmara dos Deputados e Senado (art. 14).

A Câmara dos Deputados, constituída por membros eleitos e com mandatos temporários (art. 35), poderia ser dissolvida pelo Imperador, no exercício do Poder Moderador (art. 101, V). Já o Senado era composto por membros vitalícios, nomeados pelo Imperador a partir de lista tríplice formada em eleições realizadas na respectiva província (arts. 40 e 43).

Ao fixar a organização da atividade parlamentar, preconizava o art. 17 que “cada Legislatura durará quatro anos, e cada Sessão anual quatro meses”. Ainda que autônomas Câmara e Senado, a instalação e o encerramento da sessão legislativa se davam de forma conjunta, reunidas as Casas em Assembleia Geral, com sessão solene e a presença do Imperador (arts. 18 e 19).

Nos termos do art. 49 do texto constitucional, “as Sessões do Senado começam, e acabam ao mesmo tempo, que as da Câmara dos Deputados”, sendo reafirmado no art. 50 que, “à exceção dos casos ordenados pela Constituição, toda a reunião do Senado fora do tempo das Sessões da Câmara dos Deputados é ilícita e nula”. Dessa forma, caso já estivesse instalada a sessão legislativa, tão logo ciente da dissolução da Câmara, o Senado interrompia seus trabalhos parlamentares. Estando instalada a sessão, diante da dissolução da Câmara, haveria o encerramento prematuro da sessão e da respectiva legislatura. Após a realização de novas eleições e convocada a Assembleia Geral, iniciar-se-ia nova legislatura.

Quanto ao processo legislativo propriamente dito, o Capítulo IV do Título 4º da Constituição de 1824 estabelece o fluxo detalhado, consignando, no desenho de funcionamento bicameral, que os projetos ordinários de lei são propostos, apreciados e deliberados separadamente, por cada uma das Casas. Em se tratando de matérias oriundas do Poder Executivo, o processo legislativo seria iniciado na Câmara dos Deputados (art. 53). Não obstante estar estabelecido tal fluxo em nível constitucional, o detalhamento das atividades parlamentares da Assembleia Geral – em especial nas reuniões conjuntas – e de cada Casa legislativa se encontrava nos respectivos regimentos internos³⁷⁹.

No período imperial, existiram quatro regimentos internos da Câmara dos Deputados³⁸⁰ (1826, 1832, 1857 e 1871) e dois do Senado³⁸¹ (1826 e 1831). Em 02/06/1835, foi aprovado o Regimento Comum da Assembleia Geral³⁸², que, basicamente, nos termos do art. 20 da Carta de 1824, dispunha acerca das solenidades de participação do Imperador nas sessões da Assembleia. Quanto ao relacionamento entre as Casas na apreciação de matérias,

³⁷⁹ A respeito da evolução da compreensão do papel dos regimentos internos nos parlamentos modernos, vide: AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 87-97.

³⁸⁰ Cf. PACHECO, Luciana Botelho. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados**: do império aos dias de hoje. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017, p. 17.

³⁸¹ Disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/outras-publicacoes/regimentos-internos-do-senado-federal>. Acesso em: 12 set. 2023.

³⁸² Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/174483/000006280.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 set. 2023.

o art. 30 do Regimento Comum preconizava que a comunicação entre elas dar-se-ia “por meio de seus Primeiros Secretários, e somente por deputações, no caso do art. 61 da Constituição”.

No que tange à apreciação de projetos e normativos provinciais, após o advento do Ato Adicional de 1834, de acordo com as normas regimentais, o diagnóstico procedia, de forma separada, em cada Casa legislativa, no âmbito das respectivas Comissões das Assembleias Provinciais³⁸³.

Na Câmara dos Deputados, considerando que a manifestação da Casa acerca dos atos normativos provinciais se materializaria em resolução, era observado o seguinte fluxo: 1º) leitura da matéria³⁸⁴ na Mesa pelo 1º secretário e encaminhamento pelo presidente à Comissão das Assembleias Provinciais (arts. 66 e 67 do RICD/1832; arts. 65 e 66 do RICD/1857; arts. 65 e 66 do RICD/1871); 2º) leitura de parecer da Comissão das Assembleias Provinciais acerca da matéria (art. 124 do RICD/1832; art. 126 do RICD/1857; art. 126 do RICD/1871); 3º) caso a Comissão das Assembleias Provinciais concluísse em seu parecer pela apresentação à Mesa de projeto de resolução, o 1º secretário lia-o e submetida a deliberação do Plenário quanto à pertinência de ser incluído na ordem dos trabalhos (art. 181 do RICD/1832; art. 198 do RICD/1857; art. 198 do RICD/1871); 4º) deliberado positivamente pela inclusão na ordem dos trabalhos, ocorria a submissão do parecer da Comissão das Assembleias Provinciais ao Plenário para discussão única e em globo (art. 139 do RICD/1832; art. 151 do RICD/1857; art. 153 do RICD/1871); 5º) encerrada a discussão, passava a matéria a votação em turno único e em globo (art. 172 do RICD/1832; art. 189 do RICD/1857; art. 189 do RICD/1871); 6º) aprovado pelo Plenário, se originado na Câmara dos Deputados, por comunicação do 1º secretário, o projeto era remetido ao Senado; se advindo do Senado em razão da aprovação definitiva, a resolução legislativa seguia, via deputação, ao Imperador para sanção (Capítulo XIV do RICD/1832; Capítulo XIV do RICD/1857; Capítulo XIV do RICD/1871).

Em vista dos regimentos da Câmara de 1832, 1857 e 1871, eram lavradas atas apenas das sessões plenárias, não havendo, portanto, registro efetivo das reuniões das comissões.

³⁸³ Antes do advento do Ato Adicional de 1834, em atenção ao disposto no art. 85 da Constituição de 1824, estavam previstos nos regimentos internos da Câmara e do Senado as chamadas Comissões dos Conselhos Gerais das Províncias.

³⁸⁴ A matéria poderia consistir em requerimento de próprio deputado ou da Comissão (tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 16/1834) ou, ainda, de comunicação do Governo Geral (em razão do art. 37, II, da Constituição de 1824) ou de expediente advindo das províncias, nos termos do art. 16 e do § 3º do art. 24 da Lei nº 16/1834.

Logo, nos termos do art. 64³⁸⁵ do RICD de 1857 e 1871, os registros da atuação das comissões se davam por meio de pareceres e proposições.

No Senado, observava-se semelhante sistemática regimental: 1º) após leitura da matéria³⁸⁶ pelo 1º secretário, incluindo projetos de resolução oriundos da Câmara dos Deputados, a matéria era encaminhada à Comissão das Assembleias Provinciais para elaboração de parecer (arts. 69 e 71 do RIS/1831); 2º) concluído o parecer da comissão, a matéria, depois de lida, era submetida a discussão e, posteriormente, a votação pública e simbólica (arts. 52, 63, 95, 101 do RIS/1831); 3º) aprovado pelo Plenário, se originado do próprio Senado, por comunicação do 1º secretário, o projeto era remetido à Câmara dos Deputados; se advindo da Câmara, em razão da aprovação definitiva, a resolução legislativa seguia, via deputação, ao Imperador para sanção (Capítulo XIV do RIS/1831).

De acordo com o Título VI do RIS/1831, as reuniões das comissões não eram detalhadamente registradas, uma vez que apenas se lavravam atas das sessões plenárias (art. 35). Por sua vez, o art. 36 do regimento estabelecia que projetos, emendas e pareceres de comissões seriam transcritos em ata, possibilitando, pois, o conhecimento da íntegra de tais documentos.

3.2 Efetivo funcionamento da Assembleia Geral e atividades parlamentares no período de 1835 a 1889

Sobre a base documental dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados e do Senado do Império, é preciso consignar que as dissoluções da Câmara operadas por decisão do Poder Moderador, nos termos do art. 101, V, da Constituição de 1824, acarretavam não apenas o imediato encerramento dos trabalhos legislativos daquela Casa, impactando também o funcionamento do Senado, porquanto, diante da inviabilidade da Assembleia Geral, tão logo recebida a comunicação oficial da dissolução da Câmara, era suspensa a sessão legislativa e, assim, encerrada a legislatura.

³⁸⁵ “Art. 64. No fim da sessão legislativa serão encadernadas as atas, e delas, se extrairão cópias para serem impressas e distribuídas pelos deputados e senadores: bem como no princípio de cada sessão a mesa mandará distribuir pelos deputados uma sinopse contendo os projetos e mais assuntos da sessão anterior, que ficarão sujeitos à deliberação da câmara, e afetos às comissões. Os projetos, indicações, requerimentos, pareceres de comissão, e emendas, de que fizerem menção as atas, serão registrados em livros próprios”.

³⁸⁶ A matéria poderia consistir em requerimento de próprio senador ou da Comissão (tendo em vista o disposto no art. 20 da Lei nº 16/1834) ou, ainda, de expediente advindo das províncias, nos termos do art. 16 e do § 3º do art. 24 da Lei nº 16/1834.

Ao longo do período imperial, em vinte legislaturas³⁸⁷³⁸⁸, foram registradas onze dissoluções da Câmara dos Deputados: 1ª) 1842 (5ª Legislatura)³⁸⁹; 2ª) 1844 (5ª Legislatura)³⁹⁰; 3ª) 1849 (7ª Legislatura)³⁹¹; 4ª) 1863 (11ª Legislatura)³⁹²; 5ª) 1868 (13ª Legislatura)³⁹³; 6ª) 1872 (14ª Legislatura)³⁹⁴; 7ª) 1878 (16ª Legislatura)³⁹⁵; 8ª) 1881 (17ª Legislatura)³⁹⁶; 9ª) 1884 (18ª Legislatura)³⁹⁷; 10ª) 1885 (19ª Legislatura)³⁹⁸; 11ª) 1889 (20ª Legislatura)³⁹⁹.

Ante tais ocorrências, constatou-se ausência integral ou parcial de registros de atividades parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado do Império nas seguintes oportunidades:

³⁸⁷ Consideram-se 20 legislaturas, conforme levantamento produzido pelo Arquivo Histórico do Senado Federal intitulado Cronologia Legislativa do Senado: 1826-1889, tendo em vista a indicação realizada nas capas dos Anais do Parlamento Brasileiro, nas quais são identificados os números referentes à respectiva sessão legislativa e à legislatura. Não será considerada, contudo, a 21ª Legislatura, pois, com início previsto para o dia 20/11/1889 (conforme Decreto nº 10.251, de 15/06/1889), nem sequer chegou a ser instalada em razão do advento da República. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/atom/cronologia-legislativa-do-senado-imperio/>. Acesso em: 12 set. 2023.

³⁸⁸ Foram as seguintes: 1ª Legislatura (1826 a 1829); 2ª Legislatura (1830 a 1833); 3ª Legislatura (1834 a 1837); 4ª Legislatura (1838 a 1841); 5ª Legislatura (1842 a 1844); 6ª Legislatura (1845 a 1847); 7ª Legislatura (1848); 8ª Legislatura (1850 a 1852); 9ª Legislatura (1853 a 1856); 10ª Legislatura (1857 a 1860); 11ª Legislatura (1861 a 1863); 12ª Legislatura (1864 a 1866); 13ª Legislatura (1867 a 1868); 14ª Legislatura (1869 a 1872); 15ª Legislatura (1872 a 1875); 16ª Legislatura (1877); 17ª Legislatura (1878 a 1881); 18ª Legislatura (1882 a 1884); 19ª Legislatura (1885); 20ª Legislatura (1886 a 1889).

³⁸⁹ Por meio do Decreto Imperial de 1º/05/1842. Inicialmente, no mesmo ato de dissolução, o imperador convocou a reunião de outra Câmara para o dia 1º/11/1842, contudo, mediante o Decreto de 27/07/1842, em aditamento ao Decreto de 01/05/1842, foi adiada a reunião da Assembleia Geral Legislativa para o dia 1º/01/1842 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1842, Tomo I, p. 90).

³⁹⁰ Por meio do Decreto Imperial de 24/05/1844, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 1º/01/1845 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1844, Tomo I, p. 326).

³⁹¹ Por meio do Decreto Imperial de 19/02/1849, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 1º/05/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 5).

³⁹² Por meio do Decreto Imperial nº 3.092, de 12/05/1863, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 1º/01/1864 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1863, Parte 1, p. 205).

³⁹³ Por meio do Decreto Imperial nº 4.226, de 18/07/1868, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 03/05/1868 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1868, Parte 2, p. 491).

³⁹⁴ Por meio do Decreto Imperial nº 4.965, de 22/05/1872, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 01/12/1872 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1872, Parte 2, p. 352).

³⁹⁵ Por meio do Decreto Imperial nº 6.880, de 11/04/1878, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 15/12/1878 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1878, Parte 1, p. 200).

³⁹⁶ Por meio do Decreto Imperial nº 8.153, de 30/06/1881, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 31/12/1881 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1882, Parte 2, p. 694).

³⁹⁷ Por meio do Decreto Imperial nº 9.271, de 03/09/1884, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 1º/03/1885 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1884, Parte 2, p. 430).

³⁹⁸ Por meio do Decreto Imperial nº 9.500, de 26/09/1885, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 03/05/1886 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1885, Parte 1, p. 689).

³⁹⁹ Por meio do Decreto Imperial nº 10.251, de 15/06/1889, sendo convocada outra Câmara para se reunir no dia 20/11/1889 (Coleção de Leis do Império do Brasil, ano de 1889, Parte 2, p. 569).

Quadro 3 – Relação de anos nos quais houve ausência integral ou parcial de registros de atividades da Assembleia Geral Legislativa

1842	Ausência de sessão legislativa no ano de 1842 em razão da dissolução da Câmara dos Deputados em 1º/05/1842, antes mesmo da instalação da 1ª sessão legislativa da 5ª Legislatura. Realizadas novas eleições de deputados, a instalação da 1ª sessão da 5ª Legislatura da Assembleia Geral, enfim, se deu apenas em 1º/01/1843.
1844	A 2ª sessão legislativa da 5ª Legislatura foi instalada em 03/05/1844, contudo, em 24/05/1844, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. A instalação da 1ª sessão da 6ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 1º/01/1845.
1849	Ausência de sessão legislativa no ano de 1849 em razão da dissolução da Câmara dos Deputados em 19/02/1849, antes mesmo da instalação da 2ª sessão da 7ª Legislatura. A instalação da 1ª sessão da 8ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 1º/01/1850.
1863	A 3ª sessão legislativa da 11ª Legislatura foi instalada em 03/05/1863, contudo, em 12/05/1863, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. A instalação da 1ª da 12ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 1º/01/1864.
1868	A 2ª sessão legislativa da 13ª Legislatura foi instalada em 09/05/1868, contudo, em 20/07/1868, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. A instalação da 1ª sessão da 14ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 11/05/1869.
1872	A 4ª sessão legislativa da 14ª Legislatura foi instalada em 03/05/1872, contudo, já em 22/05/1872, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. A instalação da 1ª sessão da 15ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 21/12/1872.
1878	Ausência de sessão legislativa nos meses de janeiro a novembro de 1878 em razão da dissolução da Câmara dos Deputados em 11/04/1878, antes mesmo da instalação da 3ª sessão da 16ª Legislatura. A instalação da 1ª sessão da 17ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 15/12/1878.
1881	Após a conclusão da convocação extraordinária da Assembleia Geral em 10/01/1881 (convocada pelo Decreto Imperial nº 7.842, de 07/10/1880), por meio do Decreto Imperial nº 8.023, de 12/03/1881, a instalação da 4ª sessão legislativa da 17ª Legislatura foi adiada para o dia 15/08/1881. A referida sessão tornou-se inviável com a dissolução da Câmara dos Deputados em 30/06/1881. A instalação da 1ª sessão da 18ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 17/01/1882.
1884	A 4ª sessão legislativa da 18ª Legislatura foi instalada em 03/05/1884, contudo, em 03/09/1884, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados por meio do Decreto Imperial nº 9.271, de 03/09/1884. No mesmo ato de dissolução, foi prevista a reunião extraordinária da Assembleia Geral em 1º/03/1885,

	sendo efetivamente instalada em 08/03/1885 e os trabalhos concluídos em 20/05/1885, quando, então, na mesma data, ocorreu a instalação da 1ª sessão da 19ª Legislatura.
1885	A 1ª sessão legislativa da 19ª Legislatura foi instalada em 20/05/1885, contudo, em 26/09/1885, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. A instalação da 1ª sessão da 20ª Legislatura da Assembleia Geral se deu apenas em 03/05/1886.
1889	A 4ª sessão legislativa da 20ª Legislatura foi instalada em 03/05/1889, contudo, em 15/06/1889, houve a interrupção dos trabalhos em razão da dissolução da Câmara dos Deputados. Por meio do Decreto Imperial nº 10.251, de 15/06/1889, foi convocada a reunião da Assembleia Geral para o dia 20/11/1889, o que não se efetivou em face do advento da República em 15/11/1889. A 1ª sessão da 21ª Legislatura não chegou a ser instalada, sendo registradas apenas reuniões preparatórias na Câmara dos Deputados.

Fonte: elaborado pelo autor

As informações revelam que, das vinte legislaturas efetivamente iniciadas no período imperial desde a instalação da Assembleia Geral (1826-1889), onze foram interrompidas precocemente, resultado do uso da prerrogativa conferida ao Poder Moderador pelo inciso V do art. 101 da Constituição de 1824. Ou seja, em 55% das legislaturas, o Imperador dissolveu a Câmara dos Deputados, o que culminou na realização de novas eleições, na reorganização das forças políticas e na dinâmica de poder nas províncias e sua interação com o Poder Legislativo nacional.

A ausência de regularidade no funcionamento da Assembleia Geral, as constantes alternâncias de orientação política na Câmara dos Deputados e na composição do Gabinete ministerial e a relação entre Parlamento e governo⁴⁰⁰ impactaram sobremaneira o fluxo e a continuidade da apreciação e deliberação de matérias concernentes à produção normativa das províncias.

Dadas a complexidade e a tensão centro-províncias, a apreciação exaustiva de temas sensíveis relacionados aos tributos provinciais e à disciplina sobre empregos públicos demandaria maior maturação e constância dos trabalhos parlamentares – ainda mais considerando o tempo de duração de apenas quatro meses de cada sessão legislativa –, de modo que a irregularidade no funcionamento da Assembleia Geral, em especial nas três últimas décadas do período imperial, impactou sobremaneira o trâmite completo das matérias concernentes aos atos provinciais, tanto na Câmara quanto no Senado.

⁴⁰⁰ Para uma análise da interação entre a Câmara dos Deputados e a instabilidade dos gabinetes ministeriais, vide: FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 62, jun. 2017.

Como exposto no tópico 3.3 deste capítulo, as ações de controle efetivadas pela Assembleia Geral, na maioria dos casos envolvendo matérias menos conflituosas, consumiram um tempo médio sequencial de trinta e um meses. Ou seja, se para a apreciação conclusiva dos temas menos sensíveis foram necessárias cerca de três sessões legislativas, os assuntos de maior relevância e tensão demandariam, em princípio, uma sequência de legislaturas ininterruptas para a devida acomodação das discussões e formação de consensos na dinâmica de interação entre Câmara e Senado, o que só ocorreu nas décadas de 1830 (sequência ininterrupta da 1ª até a 4ª Legislatura) e de 1850 (sequência ininterrupta da 8ª até a 10ª Legislatura). Quanto à década de 1830, é preciso observar que o sistema de fiscalização dos atos provinciais foi inaugurado apenas a partir de 1835, após a difusão e a operacionalização do Ato Adicional de 1834. Assim, a análise a ser empreendida deve ficar adstrita à 3ª (1834 a 1837) e à 4ª Legislaturas (1838 a 1841), por sua vez, marcadas por um período peculiar em termos político-institucionais, com Regência (1831-1840), embates frontais entre situação e oposição e predomínios circunstanciais bem delimitados, ora por liberais, ora por conservadores. Já a década de 1850, com proeminência conservadora⁴⁰¹, materializou um período de relativa estabilidade, com a consolidação de um modelo de interação Parlamento-Executivo próximo à monarquia parlamentarista.

Por outro lado, os dados apresentados no Quadro 4 demonstram que os casos de efetivação do controle pela Assembleia Geral estão concentrados entre a 3ª (1834 a 1837) e a 4ª Legislatura (1838 a 1841), com 48% dos casos; entre a 5ª (1842 a 1844), a 6ª (1845 a 1847) e a 7ª Legislatura (1848), com 40% dos casos; e, por fim, entre a 17ª (1878 a 1881) e a 18ª Legislatura (1882 a 1884), com 12% dos casos. Não foi, portanto, registrada a edição de nenhuma resolução conclusiva do processo de fiscalização na década de 1850, na qual transcorreram ininterruptamente a 8ª (1850 a 1852), a 9ª (1853 a 1856) e a 10ª Legislaturas (1857 a 1860). Tal constatação pareceria revelar, em uma primeira leitura, que uma suposta constância e normalidade das legislaturas não seria fator que, isoladamente, asseguraria condições institucionais para a conclusão efetiva da fiscalização dos atos provinciais.

Contudo, tal correlação merece um olhar mais atento, devendo ser cotejada com os dados levantados no Apêndice, em especial o apontamento de que 24,39% das provocações de controle iniciadas pela Câmara dos Deputados se encontram temporalmente situadas na década de 1850, mais precisamente 8ª, 9ª e 10ª Legislaturas. E a verificação do detalhamento

⁴⁰¹ Por força do Decreto nº 523, de 20/07/1847, foi criada a Presidência do Conselho dos Ministros. De 29/09/1848 a 23/05/1862, de forma ininterrupta, a presidência do gabinete foi conduzida por um conservador.

constante do Apêndice acerca dos cento e vinte casos em questão denota que houve condições de trabalho e avaliação dos atos locais por parte da Assembleia Geral, alguns, inclusive, com parecer elaborado pela Comissão das Assembleias Provinciais.

Como será explorado no tópico 3.5 deste capítulo, a conclusão efetiva do processo legislativo desenvolvido para o controle dos atos provinciais era impactada sobremaneira – talvez em escala decisiva – pelo poder de agenda manejado pela Câmara dos Deputados sobre a oportunidade de fiscalização da legislação local supostamente violadora das normas constitucionais.

Assim, a (in)constância das legislaturas parece demonstrar não uma correlação direta com a eficiência do desempenho da competência conferida à Assembleia Geral para controle dos atos provinciais, mas uma influência na intensidade do uso dos instrumentos regimentais e dos recursos parlamentares por parte dos deputados gerais na condução do poder de agenda sobre a matéria. Diante da constância das legislaturas, maior seria a necessidade de coesão na atuação dos deputados em atenção aos interesses das localidades que representavam.

3.3 Ações de controle efetivadas pela Assembleia Geral Legislativa entre 1835 e 1889

Com o objetivo de identificar as situações nas quais a Assembleia Geral efetivamente concluiu o processo de fiscalização de atos normativos provinciais, exarando o conseqüente decreto ou resolução legislativa, foi realizado um levantamento com base nas seguintes fontes: (i) edições referentes aos anos de 1835 a 1889 da Parte 1 da *Coleção das Leis do Império do Brasil*; (ii) encadernados disponíveis no Arquivo Histórico do Senado, contendo os autógrafos de decretos e resoluções da Assembleia Geral⁴⁰²; (iii) relação elaborada por José Paulino Soares de Souza, o Visconde do Uruguai, em sua obra *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*⁴⁰³, contemplando os anos de 1835 a 1865.

Considerando as matérias arroladas nos arts. 10 e 11 do Ato Adicional de 1834, que versam sobre a competência legislativa das Assembleias Provinciais, e com vistas a

⁴⁰² Quais sejam: Livro de Autógrafos dos Decretos e resoluções da Assembleia Geral, que o Senado tem aprovado e dirigido a sanção imperial (1826-1865); Livro de Autógrafos dos Decretos e resoluções da Assembleia Geral, que o Senado tem aprovado e dirigido a sanção imperial (1854-1855); Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à Sanção (1862-1880); Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à Sanção (1867-1877); e Livro de projetos e resoluções do Senado enviados à Sanção (1878-1882).

⁴⁰³ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 419-423.

apresentar parâmetros temáticos para análise dos resultados obtidos, foi desenvolvida a seguinte relação de indexadores:

- Administração municipal
- Administração provincial
- Agricultura
- Aposentadoria e pensão
- Câmaras Municipais
- Concessão de privilégios de atividades
- Crimes e sanções
- Desapropriação e bens públicos
- Direito processual
- Eleições
- Empregos públicos
- Força policial
- Indústria
- Instrução pública
- Obras públicas
- Orçamento e finanças públicas
- Organização e bens de irmandades religiosas e entidades filantrópicas
- Organização eclesiástica
- Organização e funcionamento do Legislativo provincial
- Organização judiciária
- Posturas municipais
- Regulação de atividades profissionais
- Tributação e fiscalização tributária

Tais indexadores objetivam auxiliar a identificação das recorrentes temáticas tratadas pela Assembleia Geral quando do controle de atos provinciais, viabilizando, assim, a organização e o exame dos resultados obtidos.

Consoante se observa do Quadro 4, ao todo, entre 1835 e 1883⁴⁰⁴, em vinte e cinco situações, a Assembleia Geral efetivamente concluiu o processo de análise, resultando na edição do respectivo ato legislativo, pronunciando a (in)compatibilidade da norma provincial com o parâmetro constitucional.

Quadro 4 – Ações de controle efetivadas pela Assembleia Geral Legislativa entre 1835 e 1889

Ano	Origem (província)	Ato provincial analisado	Assunto	Ato de controle ⁴⁰⁵⁴⁰⁶
1835	RJ	Art. 4º do Decreto da Assembleia Provincial de 14/04/1835	Concessão de privilégio de atividades	Art. 7º do Decreto nº 58, de 09/10/1835 ⁴⁰⁷
1836	PB	Lei de 19/05/1835 ⁴⁰⁸	Força policial	Lei nº 39, de 10/10/1836 ⁴⁰⁹
	SE	Lei de 09/03/1835	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Lei nº 41, de 14/10/1836 ⁴¹⁰
1837	MG	Lei nº 48, de 06/04/1836	Organização eclesiástica	Decreto nº 66, de 25/09/1837 ⁴¹¹
1840	SE	Lei de 08/03/1837	Organização judiciária	Decreto nº 110, de 02/06/1840 ⁴¹²

⁴⁰⁴ A pesquisa abordou o período até o ano de 1889, entretanto não foram localizados atos editados pela Assembleia Geral entre 1884 e 1889.

⁴⁰⁵ Considerando que, nos termos do art. 13 c/c art. 101, III, da Constituição de 1824, os atos emanados da Assembleia Geral eram submetidos a sanção imperial, e foram arrolados na coluna Ato de Controle os atos efetivamente sancionados (com a respectiva numeração e data).

⁴⁰⁶ José Paulino Soares de Souza, em sua obra **Estudos Práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, arrola os atos de “revogação das leis e resoluções provinciais pela Assembléa Geral” dos anos de 1835, 1837 a 1848 como resoluções legislativas, com os respectivos números e datas (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 419). Contudo, da análise das edições da Coleção das Leis do Império do Brasil (Parte 1 – Atos do Poder Legislativo), foi observado que tais atos, inclusive os números e datas de edição, se referem a atos de sanção pelo imperador que, com exceção do ano de 1836, eram materializados em decreto.

⁴⁰⁷ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1836, Parte 1, p. 66-67.

⁴⁰⁸ Na obra **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, o Visconde do Uruguai informa que a lei da Província da Paraíba seria “do mesmo anno” em relação à Lei nº 39/1836 (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 419). Contudo, conforme publicação oficial na Coleção das Leis do Império do Brasil (ano de 1836, Parte 1, p. 22), é registrado que o ato normativo paraibano seria de 1835.

⁴⁰⁹ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1836, Parte 1, p. 22.

⁴¹⁰ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1836, Parte 1, p. 25.

⁴¹¹ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1837, Parte 1, p. 40.

⁴¹² Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1840, Parte 1, p. 20.

1841 ⁴¹³	PB	Lei nº 1, de 04/10/1840	Organização judiciária	§ 1º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁴
	PB	Lei nº 3, de 23/10/1840	Câmaras Municipais	§ 4º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁵
	PB	Art. 3º da Lei nº 7, de 06/11/1840	Organização judiciária e empregos públicos	§ 3º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁶
	PB	Lei nº 18, de 21/11/1840	Organização judiciária	§ 2º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁷
	PB	Art. 4º da Lei nº 21, de 21/11/1840	Empregos públicos	§ 5º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁸
	PB	Lei nº 28, de 26/10/1840	Organização judiciária e empregos públicos	§ 6º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴¹⁹
	PB	Lei nº 29, de 26/10/1840	Empregos públicos	§ 7º do artigo único do Decreto nº 230, de 09/11/1841 ⁴²⁰
1843	SE	Lei de 26/01/1841	Organização judiciária	Decreto nº 263, de 21/02/1843 ⁴²¹
	SE	Lei de 03/02/1841	Organização eclesiástica	Decreto nº 264, de 22/02/1843 ⁴²²
	SE	Lei de 09/03/1841	Aposentadoria e pensão	Decreto nº 268, de 22/03/1843 ⁴²³
	RN	Lei nº 278, de 20/10/1840	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Decreto nº 278, de 03/04/1843 ⁴²⁴
	SC	Art. 1º da Lei de 08/05/1835	Organização eclesiástica	Decreto nº 280, de 01/05/1843 ⁴²⁵

⁴¹³ Quanto ao ano de 1841, em sua obra **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, o Visconde do Uruguai informa que foram revogadas pela Assembleia Geral seis leis da Província da Paraíba, o que corresponderia ao total de leis reconhecidas inconstitucionais naquele ano (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguai). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 420-423). Ocorre que não foi transcrito o § 7º do Decreto nº 230/1841, referente à Lei Provincial nº 29, de 26/10/1840. Portanto, em 1841, foram revogadas pela Assembleia Geral, integral ou parcialmente, sete leis provinciais, todas oriundas da Província da Paraíba e editadas no ano de 1840.

⁴¹⁴ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴¹⁵ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴¹⁶ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴¹⁷ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴¹⁸ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴¹⁹ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴²⁰ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1841, Parte 1, p. 48-49.

⁴²¹ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 1.

⁴²² Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 2.

⁴²³ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 5-6.

⁴²⁴ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 13.

⁴²⁵ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 15.

	SC	Lei de 12/05/1835	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Art. 1º do Decreto nº 293, de 13/09/1843 ⁴²⁶
	SP	Lei de 26/01/1837	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Art. 2º do Decreto nº 293, de 13/09/1843 ⁴²⁷
	SE	Artigos 1º ao 9º da Lei de 07/03/1839	Organização judiciária	Decreto nº 316, de 21/10/1843 ⁴²⁸
1845	MG	§ 16 do art. 2º da Lei nº 275, de 15/04/1844	Tributação e fiscalização tributária	Decreto nº 347-A, de 24/05/1845 ⁴²⁹
1848	BA	Art. 82 da Lei de 11/07/1846	Empregos públicos	Decreto nº 508, de 02/10/1848 ⁴³⁰
1880	RJ	Projeto da Assembleia Provincial ⁴³¹	Aposentadoria e pensão	Decreto nº 3.013, de 22/10/1880 ⁴³²
1882	RS	Decreto nº 1.145, de 04/05/1877, da Assembleia Provincial ⁴³³	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Decreto nº 3.041, de 25/02/1882 ⁴³⁴
1883	SP	Resolução da Assembleia Provincial ⁴³⁵	Orçamento e finanças públicas	Decreto nº 3.201, de 06/09/1883 ⁴³⁶

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao observar as vinte e cinco ações de controle referidas e detalhadas, constatam-se indicadores relevantes para a compreensão do arranjo existente na interação entre as Casas e o próprio fluxo de apreciação das matérias, com início preponderante na Câmara dos

⁴²⁶ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 30-31.

⁴²⁷ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 30-31.

⁴²⁸ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 45.

⁴²⁹ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 25.

⁴³⁰ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1843, Parte 1, p. 18.

⁴³¹ O objeto da análise consiste em projeto, considerando o disposto no art. 16 do Ato Adicional de 1834 c/c art. 7º da Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840). Em face da recusa de sanção pelo presidente da província e a irresignação de dois terços da Assembleia Provincial, o projeto foi apreciado pela Assembleia Geral, que, entendendo pela sua constitucionalidade, concluiu que “está no caso de ser sancionado o projecto da Assembleia Provincial do Rio de Janeiro”.

⁴³² Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1881, Parte 1, p. 53.

⁴³³ O ato provincial foi submetido à apreciação da Assembleia Geral por força do art. 16 do Ato Adicional de 1834 c/c art. 7º da Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840), em vista da recusa de sanção por parte do presidente da província. Em tal caso, a Assembleia Geral, por entender ser compatível com as normas constitucionais, determinou que o presidente sancionasse projeto aprovado pela Assembleia Provincial.

⁴³⁴ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1882, Parte 1, p. 7.

⁴³⁵ Em tal caso, conforme o disposto nos arts. 15 e 19 do Ato Adicional de 1834, após veto político do presidente da Província de São Paulo, o projeto retornou para a Assembleia Provincial para nova discussão. Sendo adotado por dois terços dos deputados provinciais, foi remetido novamente ao presidente da província para sanção. Não tendo sido sancionado, o presidente da Assembleia Provincial, nos termos do art. 19 do Ato Adicional, editou a resolução legislativa e determinou sua publicação. Havendo questionamento acerca da constitucionalidade do procedimento, a Assembleia Geral, conforme redação do Decreto nº 3.201, de 06/09/1883, determinou que tal resolução da Assembleia de São Paulo, “votada e publicada de conformidade com os artigos 15 e 19 do Acto Adicional [sic]”, “deve ser executada”.

⁴³⁶ Coleção das Leis do Império do Brasil, ano de 1883, Parte 1, p. 58.

Deputados – onde estariam representados os interesses provinciais⁴³⁷ – e certo poder de contenção exercido pelo Senado⁴³⁸, porquanto menos alheio aos influxos das forças locais⁴³⁹.

Sob o prisma geopolítico e dada a estrutura heterogênea de participação política das províncias na Assembleia Geral⁴⁴⁰, merece atenção a distribuição quantitativa de atos terminantemente analisados, de acordo com a província de origem: Paraíba (8), Sergipe (6), Minas Gerais (2), Rio de Janeiro (2), Santa Catarina (2), São Paulo (2), Bahia (1), Rio Grande do Norte (1) e Rio Grande do Sul (1).

Tabela 1 – Relação quantitativa, por origem e assunto, das resoluções editadas pela Assembleia Geral Legislativa envolvendo a aferição de compatibilidade constitucional de atos provinciais

Província de origem dos atos controlados	Recorrência temática dos atos controlados
Paraíba = 8	Organização judiciária = 7
Sergipe = 6	Empregos públicos = 5
Minas Gerais = 2	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas = 5
Rio de Janeiro = 2	Organização eclesiástica = 3
Santa Catarina = 2	Aposentadoria e pensão = 2
São Paulo = 2	Câmaras Municipais = 1
Bahia = 1	Concessão de privilégio de atividades = 1
Rio Grande do Norte = 1	Orçamento e finanças públicas = 1
Rio Grande do Sul = 1	Força policial = 1
	Tributação e fiscalização tributária = 1

Fonte: elaborado pelo autor

⁴³⁷ “[...] a capacidade das unidades regionais de se fazerem representar no centro e influir nas suas decisões, se realizava por meio das suas representações na Câmara dos Deputados, comprometidas que estavam com as demandas das elites regionais” (DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 289).

⁴³⁸ Nesse sentido: LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. **O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)**. Brasília: Senado Federal, 1978, p. 107-113; 219.

⁴³⁹ “O Senado era o órgão legislativo mais importante do Império. Ele havia sido pensado por Caravelas e pelos demais conselheiros de Estado do primeiro Imperador como um órgão colegiado, moderador, conciliador e até certa medida apolítico, **onde deveria ter assento uma elite emancipada dos laços meramente provinciais, capaz de compreender e colaborar com o governo na formulação de uma política nacional**, em que as partes estivessem subordinadas ao todo [...]. A vitaliciedade do mandato e a interferência do Imperador haviam sido pensadas como meios de **afrouxar os laços que prendiam os políticos às suas bases e formar assim uma elite nacional autônoma**, que tendesse a se identificar com a Coroa” [grifou-se] (LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014, p. 56-57).

⁴⁴⁰ A composição e o número de representantes de cada província, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, variaram ao longo do período imperial, tendo em vista os quantitativos previstos nos seguintes atos normativos: Decreto Imperial de 26/03/1824; Lei nº 387, de 19/08/1846; Decreto nº 842, de 19/09/1855 (1ª Lei dos Círculos); Decreto nº 1.082, de 18/08/1860 (2ª Lei dos Círculos); Decreto nº 2.675, de 20/10/1875 (Lei do Terço); Lei nº 3.029, de 009/01/1881. Para maior nível de detalhamento, vide: PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989.

Dado o extenso período contemplado no levantamento realizado (1835 a 1889), deve ser considerada na análise dos resultados a conjunção de outros fatores. Afinal, diversos e complexos foram os ciclos e contextos observados no sistema político imperial, em especial a partir da segunda metade do século XIX⁴⁴¹, com intensas afetações nas regras eleitorais e, em consequência, na relação entre o desempenho dos mandatos parlamentares e as elites regionais⁴⁴².

Das matérias abrangidas pelos vinte e cinco atos efetivamente analisados, aquela que ostentava maior conflituosidade no que tange à dinâmica da relação entre os poderes normativos local e central – qual seja, tributação e fiscalização tributária – teve a conclusão do processo de fiscalização da Assembleia Geral em apenas um caso: o § 16 do art. 2º da Lei nº 275/1844, da Província de Minas Gerais, que será analisado adiante.

Por envolver a disputa pelo poder de arrecadação de receita, a instituição e regulação de tributos pelas próprias províncias mostrou-se causa de acirrados conflitos com o Governo Imperial, seja por se entender que estaria configurado o extrapolamento das possibilidades

⁴⁴¹ Para tanto, vide: FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 62, jun. 2017.

⁴⁴² Ao tratar da evolução das regras referentes à circunscrição eleitoral no período imperial, especialmente em razão do advento das Leis dos Círculos de 1855 (Decreto nº 842, de 19/09/1855) e de 1860 (Lei nº 1.082, de 18/08/1860) e da Lei do Terço (Lei nº 2.675, de 20/10/1875), e sua relação com a dinâmica de desempenho dos mandatos na Câmara dos Deputados, pontua Sérgio Eduardo Ferraz: “No que tange à autoridade sobre a determinação do rol de candidatos, a força das elites centrais e provinciais dependia, essencialmente, do tamanho da circunscrição estipulado em lei. Ao diminuir esse tamanho – inicialmente, de forma mais radical, em 1855 (círculo de 1 representante), posteriormente, de modo mais moderado (distritos de 3 representantes), a partir de 1860 – **as reformas mexeram na característica institucional das regras eleitorais que embasava a supremacia das direções partidárias frente às lideranças locais. Com isso, modificaram-se também os incentivos balizadores da atuação dos deputados e/ou dos aspirantes a essa condição.** Se, à época das ‘chapas’, o aval das direções era condição essencial para a entrada e a permanência na política partidária profissional, **após 1855 passou a ser decisivo o prestígio eleitoral junto a uma constituency específica (o círculo por onde concorria o parlamentar ou seus desafiantes). Levar realizações para o grupo de municípios de seu “distrito” veio a constituir, a partir das reformas, o eixo de atuação de um parlamentar típico, o que aumentava a demanda parlamentar por patronagem junto ao gabinete e condicionava o comportamento do deputado na Câmara à sua avaliação quanto ao grau de atendimento, pelos incumbentes, de suas reivindicações.** Em síntese, o arranjo dos círculos engendrou incentivos que condicionava a disciplina parlamentar, frente às diretrizes do Executivo, à percepção, pelos próprios deputados, do grau de atendimento, por parte do ministério, às suas demandas por obras, serviços e patronagem junto às respectivas bases eleitorais. Essa nova realidade introduziu uma dimensão de incerteza quanto à capacidade dos governos de controlar o plenário da Câmara. **Dado o grau de fragmentação das demandas parlamentares (associado, em certa medida, ao próprio desenho legal das constituencies), a ausência de mecanismos partidários internos de coordenação e a estrutura descentralizada dos trabalhos legislativos, a hipótese desta pesquisa associa o sistema eleitoral dos “círculos” a um enfraquecimento na disciplina parlamentar na Câmara e, por conseguinte, a um incremento na dificuldade dos gabinetes de angariar apoio legislativo estável**” [grifou-se] (FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, n. 62, jun. 2017).

normativas conferidas às Assembleias pelo Ato Adicional, seja pelo fato de a sobreposição de incidência tributária repercutir diminuição do potencial de receita do poder central.

Daí por que, como se viu no Capítulo 2, o Governo Imperial, principalmente por meio do Ministério do Império e do Tesouro Nacional^{443, 444}, valia-se de grande parte do arsenal de instrumentos institucionais para compelir os presidentes de província a negar sanção aos projetos de leis que versassem sobre a instituição de impostos de importação e outros similares ou até mesmo, diante de leis já sancionadas e publicadas, obstar sua execução.

Paralelamente às providências práticas para obstar o potencial legiferante das províncias na seara tributária, consumado o entendimento imperial da inconstitucionalidade da criação do tributo, o Poder Executivo constantemente provocava a Assembleia Geral a desempenhar seu papel controlador quanto à adequação dos atos locais. Por outras vias, também chegavam das províncias reclamações e representações de segmentos econômicos e comerciais insurgentes quanto aos impactos dos tributos que lhes eram infligidos⁴⁴⁵.

Por isso a relevância do dado obtido: tema de alta sensibilidade como tributação – recorrentemente submetido à apreciação da Assembleia Geral – representou apenas 4% do universo de resoluções editadas pelo Poder Legislativo nacional que envolviam aferição de compatibilidade constitucional de atos provinciais. Cumpre ressaltar que a edição da resolução seria a medida conclusiva do processo legislativo de apreciação do ato provincial, tanto para reputá-lo inconstitucional – culminando em sua revogação/cassação – quanto para considerá-lo compatível com as normas constitucionais. Portanto, a não edição da resolução representava a não conclusão do processo legislativo.

⁴⁴³ “A ordem do Thesouro Publico Nacional de 4 de Janeiro de 1839 determinou que não fossem cumpridas, emquanto a Assemhléa Geral não resolvesse o contrario, varias disposições de leis da Assembléa Geral que não resolvesse o contrario, varias disposições de leis da Assembléa provincial do Maranhão sobre impostos, umas porque prejudicavão os impostos geraes, outras por exorbitantes das attribuições das Assembléas provinciaes, e outras, finalmente, por offensivas de Tratados em vigor” (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 374-375).

⁴⁴⁴ O Visconde do Uruguai informa que, pela Ordem do Tesouro Nacional nº 674, de 09/12/1836, foi determinado ao inspetor da Tesouraria de São Paulo que “não cumprisse, até que a Assembléa Geral Legislativa resolvesse o contrário”, uma série de leis paulistas relativas à fiscalização tributária. Acrescenta ainda que “a ordem do mesmo Thesouro de 10 do mesmo mez e anno contém disposições semelhantes a respeito de legislação da Assembléa provincial de Goyaz” (SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 2. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 374).

⁴⁴⁵ A partir dos anais da Câmara e do Senado, percebe-se, reiteradamente, o registro de correspondências, petições, reclamações e representações advindas de associações comerciais e instituições correlatas, em geral fundamentadas no inciso XXX do art. 179 da Constituição, rogando por providências dos parlamentares quanto à legislação tributária editada nas províncias.

A seu turno, matérias de reduzido potencial de conflito centro-províncias, como aquelas afetas à organização eclesiástica e de irmandades religiosas e entidades filantrópicas, contemplam um universo de 32% dos atos.

Quanto à dinâmica da atuação parlamentar, indicador significativo para avaliação da dinâmica legislativa constitui-se no tempo médio de trinta e um meses entre a edição do ato provincial objeto de controle e a atuação da Assembleia Geral, dado que merece atenção, tendo em vista o estágio da evolução tecnológica das comunicações entre as províncias e a Corte e à estrutura física e temporal⁴⁴⁶ de funcionamento das Casas no Poder Legislativo nacional.

Vejamos, como exemplo, o caso envolvendo a revogação do § 16 do art. 2^o⁴⁴⁷ da Lei nº 275, da Província de Minas Gerais, publicada em 15/04/1844⁴⁴⁸, única norma relativa à polêmica matéria da instituição de imposto de importação que chegou a ser efetivamente revogada pela Assembleia Geral.

A apreciação surgiu originalmente no Senado, com o recebimento formal, em 22/01/1845, da cópia autêntica dos atos legislativos promulgados no ano de 1844, enviada pelo vice-presidente da respectiva província⁴⁴⁹.

Na sessão de 13/02/1845, lido o parecer da Comissão das Assembleias Provinciais que concluía que a norma mineira, ao estabelecer “o direito de entrada nos gêneros importados com exceção do sal ou de gêneros produzidos na província limítrofe, se acha contra o disposto no art. 12 do ato adicional”, foi sugerida sua revogação⁴⁵⁰.

Em 06/03/1845, durante a 3^a discussão da matéria⁴⁵¹, o Senador Manuel do Nascimento Castro e Silva (1788-1846) ponderou que, após a edição da Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840), deveria a Assembleia Geral se preocupar em conferir uniformidade à

⁴⁴⁶ De acordo com o art. 17 da Constituição de 1824, a sessão anual teria duração de quatro meses.

⁴⁴⁷ “Art. 2^o. O Presidente da Província é autorizado a fazer arrecadar no anno financeiro desta Lei as seguintes imposições:

[...]

§ 16 Direitos de entrada sobre generos de commercio que das outras Provincias vierem para esta, na razão de quatro mil reais por cada animal carregado, qualquer que seja o pezo ou volume da carga. Quando os generos forem importados em carros, canoas, barcas, ou qualquer outro meio de transporte, pagarão tanto quanto pagarao se fossem importados em bestas; exceptuao-se: 1^o o sal; 2^o os generos de agricultura produzidos nas Provincias limitrophes, quando a carga do animal constar somente deste gêneros”.

⁴⁴⁸ Íntegra da Lei nº 275, de 15/04/1844, de Minas Gerais, disponível em: http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/modules/leis_mineiras/brtacervo.php?cid=799. Acesso em: 30 ago. 2023.

⁴⁴⁹ Anais do Senado do Império, ano de 1845, Tomo I, p. 301.

⁴⁵⁰ Anais do Senado do Império, ano de 1845, Tomo II, p. 60.

⁴⁵¹ Anais do Senado do Império, ano de 1845, Tomo II, p. 142-143.

apreciação das normas provinciais que versassem sobre a mesma temática⁴⁵², sendo uma anomalia “anular-se um ato legislativo de uma província, ao mesmo tempo que se conserva em pé outro idêntico promulgado em outra província”. Assim, “para evitar estas e outras contrariedades, desejaria que o negócio voltasse à comissão para que ela propusesse a revogação de todos os atos de semelhante natureza”.

Em aparte, o Senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859), guiado pela notória dificuldade de arrecadação de receitas pelas províncias, apresentou uma interpretação de cunho pragmático do alcance do art. 12 do Ato Adicional no que tange à vedação de instituição de imposto de importação:

Entra porém em dúvida sobre a verdadeira inteligência que se deve dar ao ato adicional na parte em que proíbe às assembleias provinciais imporem sobre a importação; parece-lhe que a palavra – importação – se deve referir à importação estrangeira; e este imposto sobre os gêneros que entram de outras províncias, pode considerar-se como de consumo. As províncias, observa o orador, têm grande dificuldade de estabelecerem rendas para suas despesas, em virtude dos embaraços que encontram na cobrança, e então preferem este meio; se não de impor sobre o consumo, impõem na ocasião em que entra o gênero. Entretanto não entrará na questão se a disposição do ato adicional tem ou não tão grande latitude.⁴⁵³

Na mesma sessão de 06/03/1845, sem maiores embates, foi aprovado no Senado o projeto de resolução revogatória da norma mineira, bem como sua posterior remessa à Câmara dos Deputados.

Conforme melhor se analisará no tópico 3.5 deste capítulo, a sequência da discussão do projeto na Câmara dos Deputados evidenciou ser esta Casa o canal preferencial de influência dos interesses provinciais na dinâmica de apreciação de matérias sensíveis, em especial envolvendo tributação e demais aspectos de descentralização político-administrativa. E o caso em questão ainda envolvia o conflito de interesses entre Minas

⁴⁵² Também demonstrando preocupação com a uniformidade de entendimento da Assembleia Geral, o Senador Cassiano Esperidião de Mello e Mattos (1797-1857), na sessão de 31/01/1845, apresentou a reflexão: “é pouco regular e pouco próprio do corpo legislativo anular um ato de qualquer assembleia provincial e ao mesmo tempo deixar em vigor atos idênticos de outras assembleias provinciais só porque não houve parte que requeresse contra eles. Para evitar esta contrariedade, o nobre senador quisera que o negócio voltasse à mesma comissão e que ela fizesse um exame mui particular sobre todas as leis provinciais, e propusesse a revogação das que se acharem nas circunstâncias da que ela julga dever agora ser revogada” (Anais do Senado do Império, ano de 1845, Tomo I, p. 351).

⁴⁵³ Anais do Senado do Império, ano de 1845, Tomo II, p. 143.

Gerais e outras províncias limítrofes, em especial Goiás e Mato Grosso, em razão da prática do comércio tropeiro⁴⁵⁴.

Ao ser pautada a discussão do projeto de resolução na sessão de 08/04/1845⁴⁵⁵, pressupondo que o imposto instituído em Minas Gerais continuaria a ser aplicado enquanto o Legislativo não resolvesse a questão, o Deputado José Antônio Marinho (1803-1853), mineiro, valeu-se de conhecido instrumento para bloquear ou diferir a deliberação. Alegando que “matéria de tanta importância” deveria “antes de entrar em discussão, ser remetida ao exame das comissões de assembleas provinciales de constituição e poderes”, requereu que o projeto fosse enviado às referidas comissões⁴⁵⁶.

Manifestando-se contrariamente ao requerimento, o Deputado Manuel de Assis Mascarenhas (1805-1867), goiano, considerou que o pleito teria por finalidade “adiar de novo a discussão da resolução do senado”, complementando:

Julga que todos estão convencidos de que o artigo da lei do orçamento de Minas offende os interesses de duas províncias [Goiás e Mato Grosso] e o acto adicional, e por isto parece-lhe desnecessario que a comissão de assembleas provinciales venha dizer que com effeito esse artigo offende o acto adicional, e tanto mais quanto a resolução vinda do senado dá já muita força a esta opinião. Entende que este requerimento poderia partir de um deputado que não tivesse conhecimento particular ds leis de orçamento de Minas, que quizesse ser esclarecido para votar; mas não do nobre deputado por Minas, que está convencido de que os interesses de duas provincias forão lesados com aquelle artigo de lei.⁴⁵⁷

Para fazer coro ao requerimento, outro deputado por Minas Gerais, Joaquim Antônio Fernandes Leão (1809-1887), teceu as seguintes considerações:

O Sr. Antão vota a favor do requerimento porque entende que o que o seu autor deseja é que uma decisão seja tomada com maduro exame; que a comissão respectiva dê o seu parecer acerca da resolução com conhecimento de todos os artigos da legislação em que deve apoiar-se para defender ou combater a resolução. Pergunta se se tem distribuido na casa a lei provincial que se vai revogar; se os nobres deputados sabem quaes são as disposições daquella legislação, se conhecem a extensão dessa disposição, se sabem quaes os interesses que são lesados. Entende que o

⁴⁵⁴ Como pontuado por Miriam Dolhnikoff, “o parlamento era também a instância na qual as diversas elites provinciais confrontavam-se entre si, na medida em que interesses divergentes opunham umas províncias às outras” (DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 231).

⁴⁵⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 492-493.

⁴⁵⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 492.

⁴⁵⁷ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 492-493.

argumento de que esta resolução já tem por si a opinião de um dos ramos do poder legislativo, não póde obrigar a camara a prescindir do exame maduro que deve fazer sobre semelhantes questões, porque a camara tem tanto direito de legislar como o senado. Acredita que decisões desta sorte devem ser tomadas com muito escrupulo, porque as assembléas provinciaes devem merecer muita consideração [...]⁴⁵⁸

Mesmo rejeitado o seu requerimento, o Deputado José Antônio Marinho, em nova tentativa de protrair a deliberação, apresentou emenda redacional para alterar a expressão “resolve” por “decreta”, sendo, mais uma vez, contraditado por Manuel Mascarenhas⁴⁵⁹. Enfim, a proposição de emenda foi rechaçada⁴⁶⁰.

A discussão continuou na sessão de 09/04/1845, em defesa da rejeição do projeto de resolução do Senado, porquanto a lei de Minas Gerais não contrariava o art. 12 do Ato Adicional. O Deputado Joaquim Antão, mineiro, defendeu a interpretação segundo a qual os “impostos de importação sempre se julgarão ser aquelles que em nossas alfandegas pagão os generos estrangeiros, quando são despachados para o consumo do paiz, e nunca aquelles direitos que os generos do interior pagão na passagem de umas para outras provincias”⁴⁶¹.

Na sequência, o Deputado Manuel Mascarenhas fez longo arrazoado, buscando demonstrar que a lei provincial analisada ofendia o Ato Adicional, além de apontar as estratégias de dispersão da discussão então utilizadas pela bancada mineira⁴⁶².

A discussão foi retomada na sessão de 10/04/1845. Joaquim Antão, rebatendo as críticas anteriores de Manuel Mascarenhas, explicitou o embate de interesses entre Minas Gerais e Goiás, alegando que, em verdade, não haveria ofensa ao direito de outras províncias. Conduziu, então, a discussão para um aspecto mais técnico. Alegou que, no texto do projeto advindo do Senado, a lei mineira seria inconstitucional por contrariar o art. 12 do Ato Adicional, sendo que, pela contrariedade manifestada pelo Deputado Mascarenhas, o problema supostamente residiria no fato de o imposto instituído ofender os direitos de outras províncias, reclamando, assim, a aplicação do art. 20 da Lei nº 16/1834⁴⁶³. E, em nova tentativa da bancada mineira, Joaquim Antão apresentou requerimento de adiamento da

⁴⁵⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 493.

⁴⁵⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 493.

⁴⁶⁰ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 493.

⁴⁶¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 529.

⁴⁶² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 529-531.

⁴⁶³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 533-535.

discussão “até que o governo informe a quanto monta o producto do imposto de entrada estabelecido”⁴⁶⁴.

Contraditando o requerimento, Manuel Mascarenhas alegou que o requerimento “tem por fim adiar indefinidamente a discussão da resolução”⁴⁶⁵. Ou seja, explicitava-se ali a estratégia elementar adotada, em especial na Câmara dos Deputados, em face de matérias sensíveis contrárias aos interesses provinciais então representados. Por fim, rejeitado o requerimento, ainda na sessão de 10/04/1845, o projeto de resolução foi aprovado na Câmara dos Deputados, seguindo, assim, para a sanção imperial⁴⁶⁶.

Narrar com detalhes o histórico de aprovação da resolução que revogou o § 2º do art. 16 da Lei nº 275/1844, de Minas Gerais, permite perceber não apenas a conflituosidade e a sensibilidade da temática que envolveu instituição de impostos entre as províncias, mas, sobretudo, que, mesmo tendo a discussão e deliberação transcorrido nas duas Casas, no mesmo ano de 1845, era a Câmara dos Deputados o canal de interferência dos interesses provinciais.

Algumas questões são emblemáticas para a análise do fenômeno. De plano, parece revelador que o processo que culminou, durante todo o período imperial, na edição da única resolução revogatória de lei provincial que envolvia tributação, tenha se iniciado no Senado, Casa conservadora por excelência e composta, em essência, pela aristocracia nacional, supostamente infensa aos interesses regionais.

Remetido o Projeto de Resolução nº 61/1845, os deputados mineiros, no afã de defender o interesse da respectiva província de manutenção do imposto instituído pela lei questionada, lançaram mão dos instrumentos regimentais para, de preferência, promover a rejeição do projeto e, subsidiariamente, o retardamento da discussão. Para tanto, tentou-se, como praxe, remeter o projeto às comissões, uma vez que, diante do reduzido prazo das sessões legislativas (quatro meses) e das características reservadas dos trabalhos nos colegiados temáticos, era considerável a probabilidade de demora na elaboração e aprovação do parecer. Consoante se observa da 6ª coluna do quadro constante do Apêndice, em regra, as matérias remetidas à Comissão de Assembleias Provinciais por lá adormeciam, não tendo, na maioria dos casos, nenhuma tramitação posterior.

⁴⁶⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 535.

⁴⁶⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 535.

⁴⁶⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1845, Tomo II, p. 535.

Assim como visto na tentativa manejada pelo Deputado Joaquim Antão na sessão de 10/04/1845, os parlamentares poderiam ainda utilizar instrumentos vários, como requerimentos de difícil ou moroso atendimento. Tratava-se, pois, de estratégias para controle do tempo da discussão, sendo o grande objetivo conter as iniciativas desfavoráveis aos interesses provinciais, senão rejeitando as tentativas, protraindo ao máximo a deliberação.

Daí a representatividade do caso para uma análise mais acurada da dinâmica parlamentar referente à apreciação dos atos provinciais pela Assembleia Geral.

3.4 Levantamento dos casos que chegaram ao conhecimento da Câmara dos Deputados sobre atos provinciais a partir de provocação do Poder Executivo e das próprias províncias

Diante do disposto no tópico 2.1.1 do Capítulo 2, pressupondo que as matérias advindas do Poder Executivo tinham início na Câmara dos Deputados, foi realizado levantamento dos casos que formalmente chegaram ao conhecimento da Assembleia Geral por intermédio daquela Casa, constante do Apêndice.

Os registros referentes ao período de 1835 ao 1º semestre de 1870 foram baseados no “Quadro das Leis promulgadas pelas Assembléas Provinciaes cujo conhecimento foi affecto à Camara dos Srs. Deputados, na forma do artigo 20 do Acto Adicional”, contido no documento *Relatorios e Synopses dos Athos Parlamentares da Camara dos Srs. Deputados organizados na Secretaria da mesma Camara – 1869-1870* (Acervo Histórico da Câmara dos Deputados).

Por sua vez, os registros referentes ao período compreendido entre o 2º semestre de 1870 e o encerramento do ano de 1883 foram baseados no “Quadro das Leis promulgadas pelas Assembléas Provinciaes cujo conhecimento foi affecto à Camara dos Srs. Deputados, na forma do artigo 20 do Acto Adicional”, consolidado na sinopse da sessão legislativa de 1883⁴⁶⁷. De 1884 a 1889, o levantamento foi realizado a partir das sinopses dos trabalhos

⁴⁶⁷ BRASIL. *Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1883*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1884.

parlamentares de 1884⁴⁶⁸, 1885⁴⁶⁹, 1886⁴⁷⁰, 1887⁴⁷¹, 1888⁴⁷² e 1889⁴⁷³ e dos respectivos anais.

De acordo com o levantamento que consta o Apêndice, entre 1835 a 1889, foram identificadas 493 comunicações oficialmente recebidas pela Câmara dos Deputados que contemplam demanda por exame da Assembleia Geral da(in)compatibilidade de atos provinciais com as normas constitucionais. Quanto à temática das provocações, é possível levantar a seguinte recorrência dos indexadores propostos no tópico 3.3 deste capítulo.

Tabela 2 – Relação quantitativa de recorrência dos indexadores em relação às demandas destinadas à Assembleia Geral Legislativa para realização da análise de compatibilidade constitucional de atos provinciais

Temática das provocações (recorrência de indexadores)	Quantidade
Tributação e fiscalização tributária	112
Aposentadoria e pensão	71
Orçamento e finanças públicas	44
Empregos públicos	34
Concessão de privilégios de atividades	30
Posturas municipais	29
Agricultura	24
Câmaras Municipais	18
Força policial	15
Organização judiciária	14
Administração provincial	11
Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	10
Organização eclesiástica	8
Regulação de atividades profissionais	8
Indústria	6
Administração municipal	5
Eleições	5
Organização e funcionamento do legislativo provincial	5
Desapropriação e bens públicos	4
Obras públicas	4
Direito processual	3
Crimes e sanções	2
Instrução pública	2

Fonte: Elaborado pelo autor

⁴⁶⁸ BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1884.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1885.

⁴⁶⁹ BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1885.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1886.

⁴⁷⁰ BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1886.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1887.

⁴⁷¹ BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1887.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1888.

⁴⁷² BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1888.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1889.

⁴⁷³ BRASIL. **Relatório e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1889.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1889.

Como se percebe, os temas mais recorrentes em termos de provocação da Assembleia Geral estão atrelados a questões de tributação, orçamento e finanças (31,7% do total de matérias) e gestão e política remuneratória de pessoal (21,34% do total de matérias), aspectos substancialmente afetos à auto-organização estrutural e à autonomia de custeio das províncias, dimensões historicamente exploradas nas demandas de descentralização que nortearam o arranjo político imperial ao longo do século XIX.

Os aspectos que tangenciam os contornos da (des)centralização político-administrativa do império brasileiro (tributação, empregos, gestão provincial e municipal e funcionamento das assembleias provinciais e das câmaras municipais) respondem a 68,29% do universo de provocações, percentual muito superior a outros aspectos reconhecidamente conflituosos, como aqueles envolvendo o Poder Judiciário (3,86%).

Em nossa compreensão, os dados revelam que, apesar da problemática da administração da justiça ao longo do império, por contar com um detalhado arcabouço normativo⁴⁷⁴, os canais de resolução da temática eram centralizados no Conselho de Estado⁴⁷⁵ ou mesmo no Ministério da Justiça⁴⁷⁶.

Havia, ainda, expressa delimitação pelo § 1º do art. 10 do Ato Adicional da competência das Assembleias Provinciais para legislar apenas sobre a divisão judiciária, não contemplando, portanto, as disposições concernentes ao processo e demais aspectos jurisdicionais. Logo, se comparado com as demais matérias de potencial conflito federativo, os casos submetidos à Assembleia Geral conduzem à compreensão de que seria menor – e objetivamente delimitável – a zona de dúvida acerca da competência legiferante das províncias sobre o Poder Judiciário. Cumpre ponderar, ainda, em termos metodológicos, que

⁴⁷⁴ Vide: TAPAJÓS, Vicente. Organização Política e Administrativa do Império. *In*: TAPAJÓS, Vicente. **História Administrativa do Brasil**, vol. 9. Brasília: FUNCEP, 1984, p. 215-227.

⁴⁷⁵ Sobre o tema, lastreado em vultosa pesquisa documental, José Reinaldo de Lima Lopes, ao analisar a atuação da Seção de Justiça do Conselho de Estado, identificou a recorrência do desempenho de uma atribuição atípica: a resolução de dúvidas na aplicação da lei. De acordo com o autor, “as dúvidas provinham de órgãos do Executivo e dos órgãos do Judiciário. **A prática mostra que se adotou um sistema parecido ao sistema do conflito de jurisdição ou de competência.** O presidente da província tomava conhecimento da dúvida do juiz, promotor, ou outro oficial de justiça, resolvia-a (provisoriamente) e **encaminhava o caso ao Conselho de Estado, que fixava em última instância o entendimento devido.** Com o tempo **criou-se um verdadeiro hábito de consultas ao Conselho (via presidente de província e ministro da justiça)**, diversas vezes repreendidos os consulentes por abdicarem de seu poder e dever de interpretar a lei no caso concreto. Foram encontradas 378 consultas em que se pedia a resolução de dúvidas na aplicação da lei ou do regulamento. Destas, 185 procederam de juízes e/ou tribunais judiciários, e 193 de autoridades administrativas. É um número significativo que ocupa um terço de todas as consultas publicadas” [grifou-se] (LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império.** São Paulo: Saraiva, 2010, p. 165).

⁴⁷⁶ Cf. LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos: o Conselho de Estado no Brasil-Império.** São Paulo: Saraiva, 2010, p. 160-173.

os eventuais conflitos que envolviam aspectos de ordem funcional e disciplinar do cargo de magistrado são enquadrados nos temas “empregos públicos” e/ou “aposentadoria e pensão”.

Em suma, é perceptível que as questões de fundo federativo, com forte repercussão em termos de gestão administrativa e financeira das províncias, desaguassem, por excelência, na Assembleia Geral.

Para uma análise mais acurada dos níveis de intensidade de receptividade da Assembleia Geral das matérias que lhe eram afetas, propõe-se, como parâmetro, a utilização de um Percentual de Conclusão de Análise Legislativa (PCAL), correspondente à correlação entre a quantidade de provocações recebidas formalmente pela Câmara dos Deputados sobre determinada matéria – conforme indexador proposto no tópico 3.3 deste capítulo – e a edição de resoluções por parte da Assembleia Geral, que materializaria a conclusão do processo de fiscalização parlamentar dos atos provinciais, em todas as suas variáveis: (i) revogação/cassação da lei provincial; (ii) reconhecimento da constitucionalidade do projeto vetado pelo presidente da província; (iii) reconhecimento da inconstitucionalidade do projeto vetado pelo presidente da província.

Passa-se, na Tabela 3, à correlação entre o PCAL das provocações, tendo por base as temáticas envolvidas.

Tabela 3 – Percentual de conclusão de análise legislativa dos atos provinciais que geraram provocação em atos efetivamente controlados pela Assembleia Geral, tendo em vista a temática

Temática	Quantidade de provocações	Quantidade de atos efetivamente controlados	PCAL
Organização judiciária	14	7	50%
Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	10	5	50%
Organização eclesiástica	8	3	37,5%
Empregos públicos	34	5	14,7%
Força policial	15	1	6,66%
Câmaras Municipais	18	1	5,55%
Concessão de privilégio de atividades	30	1	3,33%
Aposentadoria e pensão	71	2	2,81%
Finanças públicas	44	1	2,27%
Tributação e fiscalização tributária	112	1	0,89%

Fonte: Elaborado pelo autor

O PCAL de atos que veiculavam matérias sensíveis à problemática da descentralização político-administrativa (empregos, aposentadoria, finanças e tributação) apresenta taxa média de 5,16%, enquanto matérias de baixo potencial de conflito centro-províncias que envolviam organização eclesiástica, irmandades religiosas e entidades filantrópicas – que correspondem a 32% do volume de atos efetivamente controlados – ostentam o PCAL médio de 43,75%.

Ao tempo em que as matérias de alta sensibilidade concernentes a descentralização político-administrativa (com 68,29% das provocações) têm um PCAL de apenas 5,16%, as matérias menos conflituosas, com 17,88% das provocações, chegam a uma taxa média de 43,75%.

Logo, os dados parecem convergir para a conclusão parcial de que os mecanismos de contenção na Assembleia Geral eram acionados com reiterada frequência quando as provocações recebidas na Câmara dos Deputados veiculavam temas mais caros aos interesses provinciais pelos respectivos representantes. Tais mecanismos, conforme se verá no tópico 3.5, correspondiam aos instrumentos regimentais e estratégias de dilação do tempo de apreciação dos atos, materializando o fenômeno de não decisão das temáticas que, independentemente da conclusão da Assembleia Geral, teriam o condão de intensificar a tensão entre províncias – como nos casos de instituição de imposto de importação – ou entre centro e localidades.

Avalizando a coerência de tal conclusão parcial, os dados evidenciam que as matérias comezinhas, assim consideradas aquelas relativas a organização eclesiástica, entidades religiosas e filantrópicas, eram relegadas à própria sorte na dinâmica do processo legislativo.

Objetivando maior depuração dos resultados, a avaliação dos dados em uma perspectiva geográfica, aliada à dimensão de representatividade das províncias na Câmara dos Deputados (conforme número de vagas), se apresenta relevante. Dessa forma, apurou-se a seguinte distribuição quantitativa de provocações por província:

Tabela 4 – Relação quantitativa, por origem, das demandas destinadas à Assembleia Geral Legislativa para realização da análise de compatibilidade constitucional de atos provinciais

Quantidade de provocações por Província	
AL	44
BA	38
ES	34
SE	34
SC	33

PB	32
CE	29
MG	28
PE	26
RN	24
RS	24
MA	23
PA	22
SP	21
MT	20
RJ	18
PR ⁴⁷⁷	13
PI	13
AM ⁴⁷⁸	8
GO	8

Fonte: Elaborado pelo autor

Para aprofundamento da análise, nos parece metodologicamente relevante verificar, sob a perspectiva geográfica, o PCAL em relação a cada província.

Tabela 5 – Percentual de conclusão de análise legislativa dos atos provinciais que geraram provocação em atos efetivamente controlados pela Assembleia Geral, tendo em vista a origem

Província	Quantidade de provocações	Quantidade de atos efetivamente controlados	PCAL
PB	32	8	25%
SE	34	6	17,64%
RJ	18	2	11,11%
SP	21	2	9,52%
MG	28	2	7,14%
SC	33	2	6,06%
RN	24	1	4,16%
RS	24	1	4,16%
BA	38	1	2,63%

Fonte: Elaborado pelo autor

Ao se comparar o volume de atos terminantemente analisados pela Assembleia Geral (Tabela 1) com os dados consolidados na Tabela 5, o PCAL, quanto às provocações, revela uma média geral de 9,71%, destacando-se o baixo índice para províncias que contavam com

⁴⁷⁷ A Província do Paraná, desmembrada da Província de São Paulo, foi instalada em 19/12/1853, com a edição da Lei n° 704, de 02/08/1853.

⁴⁷⁸ A criação da Província do Amazonas, desmembrada da Província do Grão-Pará, somente veio a ocorrer por força da Lei n° 582, de 05/09/1850.

maior número de representantes na Câmara dos Deputados, como Bahia (2,63%), Minas Gerais (7,14%) e São Paulo (9,52%)⁴⁷⁹.

Tal avaliação parece demonstrar que a atuação da representação dos interesses das províncias no Poder Legislativo nacional teve certo êxito, porquanto a média de PCAL abaixo de 10% denota que os instrumentos de contenção, em especial na Câmara dos Deputados, foram eficientes para evitar a deliberação terminativa das matérias. As premissas de tal conclusão serão mais bem delineadas no tópico a seguir.

3.5 A dinâmica deliberativa da Assembleia Geral acerca dos atos provinciais: poder de agenda e a decisão de não decidir

No presente capítulo, foram expostos a estrutura de funcionamento da Assembleia Geral e o fluxo de análise dos atos provinciais diante da competência conferida ao Poder Legislativo nacional pelos arts. 16 e 20 do Ato Adicional.

A partir dos dados e resultados analisados nos tópicos 3.3 e 3.4 deste capítulo, foi possível depreender o condicionamento posto pelo modelo bicameral da Assembleia Geral estruturado pela Constituição quanto à dinâmica decisória que envolvia o controle de compatibilidade dos atos provinciais em face das normas constitucionais e das leis gerais do império.

Seguindo a estrutura do modelo de constituição mista⁴⁸⁰, além da participação do Imperador na formação das leis, a Carta de 1824 estruturou o Poder Legislativo a partir de uma lógica bicameral de compensação entre as Casas, materializando na Câmara dos Deputados – com mandatos eletivos e temporários – o elemento progressista, e o Senado – vitalício e aristocrático –, o elemento conservador por excelência.

A conciliação de fatores – condição de elegibilidade qualificada, escolha do Imperador a partir de lista tríplice formada nas províncias e mandato vitalício – conduzia a

⁴⁷⁹ Ao longo do período imperial, na Câmara dos Deputados, Minas Gerais contou com vinte representantes e São Paulo com nove [cf. PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989, p. 134-135]. A Bahia teve treze representantes até a 6ª Legislatura (1845-1847) e quatorze a partir da 7ª Legislatura [cf. PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989, p. 134-135].

⁴⁸⁰ De acordo com Cristiano Paixão e Renato Bigliuzzi, lastreados em Maurizio Fioravanti, a ideia de constituição mista foi “forjada na teoria e na prática políticas da Idade Média, que possui indisfarçável vínculo com a diferenciação por estratos”, evidenciando a “desigualdade na distribuição das oportunidades de poder” (PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional**. Brasília: Ed. UnB/Finatec, 2011, p. 49-53).

uma configuração conservadora e aristocrática (ligada à terra) do Senado⁴⁸¹, atribuindo-se a esta Casa o papel de moderação dos eventuais ímpetus da Câmara dos Deputados, de perfil marcadamente mais liberal, considerando a forma de ascensão ao mandato, o perfil dos parlamentares e a rotatividade da composição⁴⁸².

A arquitetura institucional em que o sistema representativo primeiro se radicou não foi a democracia, mas a da constituição mista, modalidade de governo equidistante dos extremos representados pela República democrática e pela monarquia absoluta. Adaptada segundo o princípio da igualdade perante a lei e a consequente supressão da sociedade estamental, **a constituição mista resultava da partilha do poder entre o chefe do Estado (monarquia), uma câmara alta (aristocracia) e uma câmara baixa (democracia)** [...] ao elemento monárquico cabia o poder executivo; **à aristocracia e à democracia, ficava reservada a equânime partilha do poder legislativo, no formato bicameral.** O perfeito equilíbrio do modelo era garantido pelo **papel moderador exercido pelo elemento intermediário, o aristocrático, representado na câmara alta, cujos membros deveriam representar a aristocracia territorial.** Apenas um terço do poder, aquele relativo à câmara baixa, era efetivamente representante do poder popular (democrático). O bom governo era aquele no qual o povo se deixava governar pela sua elite, isto é, pela sua parte mais virtuosa, porque mais inteligente e honrada.⁴⁸³ [grifou-se]

Outro aspecto de destacada importância cinge-se ao maior grau de influência e pressão exercido pela política local sobre os deputados gerais, porquanto a rotatividade e a temporalidade dos mandatos exigiam mais estreita ligação com as forças políticas e econômicas locais e, conseqüentemente, dependência política dos parlamentares para com os interesses provinciais⁴⁸⁴.

Como revela Sérgio Eduardo Ferraz⁴⁸⁵, tal vinculação foi intensificada com as mudanças das regras eleitorais a partir da primeira Lei dos Círculos (Decreto nº 842, de 19/09/1855), com a “distritalização” das legislaturas⁴⁸⁶, ainda que com seus impactos

⁴⁸¹ Para maior aprofundamento acerca da relação entre Senado e aristocracia, vide: CUNHA, Rui Vieira. **O Parlamento e a nobreza brasileira**. Brasília: Senado Federal, 1979, p. 9-62.

⁴⁸² Cf. TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017, p. 133-140.

⁴⁸³ LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014, p. 18.

⁴⁸⁴ Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 289-291.

⁴⁸⁵ FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, jun./2017.

⁴⁸⁶ “[...] entre 1822 e 1855 vigorava a lista completa, onde o eleitor tinha tantas opções quantas fossem as vagas na Câmara dos Deputados existentes por províncias. Eram eleitos os candidatos que obtivessem, computados os sufrágios da província, o maior número de votos, até se preencher o número de vagas reservado àquela

atenuados pela segunda Lei dos Círculos (Lei nº 1.082, de 18/08/1860) e, posteriormente, pela Lei do Terço (Lei nº 2.675, de 20/10/1875) e pela Lei Saraiva (Decreto nº 3.029, de 09/01/1881).

Com isso, modificaram-se também os incentivos balizadores da atuação dos deputados e/ou dos aspirantes a essa condição. Se, à época das “chapas”, o aval das direções era condição essencial para a entrada e a permanência na política partidária profissional, após 1855 passou a ser decisivo o prestígio eleitoral junto a uma *constituency* específica (o círculo por onde concorria o parlamentar ou seus desafiantes). **Levar realizações para o grupo de municípios de seu “distrito” veio a constituir, a partir das reformas, o eixo de atuação de um parlamentar típico, o que aumentava a demanda parlamentar por patronagem junto ao gabinete e condicionava o comportamento do deputado na Câmara à sua avaliação quanto ao grau de atendimento, pelos incumbentes, de suas reivindicações.**⁴⁸⁷

A correlação entre o exercício do mandato de deputado geral e a representação dos interesses provinciais é assertivamente revelada pelo Deputado Manuel de Assis Mascarenhas, na sessão de 23/05/1850, diante da discussão da revogação de dispositivos de lei pernambucana que instituíam imposto sobre fumíferos, sabão e bebidas alcoólicas (Lei nº 224, de 16/06/1849):

unidade geográfica do Império [...] O êxito dos nomes em uma lista dependia da adequada ‘calibragem’ da chapa, em termos de interesses e nomes privilegiados, apta a equilibrar as pretensões das influências da Corte e das elites provinciais, mas também hábil a garantir a mobilização dos chefes locais nas diversas regiões de uma província. Se o grau de influência das diversas elites era assimétrico na montagem das chapas, com o Rio e as províncias preponderando frente às lideranças paroquiais, por outro lado, não se estaria, à primeira vista, em face de um mecanismo que traduziria imposição de alto a baixo [...]. Eleger-se e reeleger-se era função, no regime das listas, menos da atenção às demandas específicas de uma *constituency* do que da manutenção de relações com as elites das agremiações. Cultivá-las, garantindo a renovação do mandato e a progressão na carreira – com acesso a postos disputados como presidências provinciais, posições em ministérios, cacife para realizar indicações e formar redes de clientela, etc. – dependia, entre outras coisas, de uma atuação consonante com as diretrizes das cúpulas partidárias e com os desígnios do gabinete [...]. O regime dos ‘círculos’ alterou essa situação. As novas regras eleitorais modificaram a distribuição de poder entre elites centrais, provinciais e locais, com ganhos relativos para estas últimas, e transformaram as condições para a entrada e permanência no mercado político-eleitoral. A razão desse *turning-point* foi a previsão legal de redimensionamento da circunscrição eleitoral, que deixou, a partir de 1855, de ser a província e passou a ser o ‘círculo’, constituído por um grupo de municípios. A competição por vagas no Legislativo deixou de acontecer na província como um todo e migrou para espaço territorial restrito. Tal inovação privou as elites centrais e provinciais das mencionadas vantagens de seu poder de coordenação, vitais numa eleição em que se coletavam votos por toda a província. A nova dimensão espacial mais limitada do ‘distrito’ viabilizou a entrada, no mercado político-eleitoral, de lideranças locais, ou de seus protegidos, potencialmente hábeis, a partir das mudanças em foco, a amealhar votos suficientes à conquista de cadeiras na Câmara dos Deputados” (FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, jun. 2017).

⁴⁸⁷ FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, jun. 2017.

Senhores, eu entendo que a nobre comissão de assembléas provinciaes está encarregada de examinar attentamente todos os actos das assembléas provinciaes, e de propôr a revogação daquelles que estiverem no caso de serem revogados; mas tambem é certo que cada um de nós tem o direito, e direito inaufêrivel, de propôr à camara a revogação de qualquer acto que julgue estar nas mesmas circumstancias. E entendo mais que **esta obrigação incumbe principalmente aos representantes daquellas provincias que com esses actos são immediatamente prejudicados nos seus interesses**. É verdade, senhores, que nós somos representantes da nação, mas tambem é verdade que **devemos mais particularmente advogar os interesses das nossas provincias, porque estamos de ordinario mais habilitados para conhecermos dos interesses dellas**. Portanto, não se deve censurar que um deputado da Bahia, por exemplo, ou do Rio de Janeiro, proponha a revogação de um acto da assembléa provincial de Pernamnuco que elle entende que vai de encontro não só à constituição, mas tambem **aos interesses da provincia que honrou com os seus votos para tomar assento nesta casa**.⁴⁸⁸ [grifou-se]

Por sua vez, o Senado – vitalício, composto de “homens de estado” experientes e grandes proprietários, o que pressupõe autonomia financeira – seria a Casa iluminada por uma “visão nacional”, sem os vieses decorrentes das pressões locais⁴⁸⁹. Daí o perfil de proximidade com a Coroa e o alinhamento, em sua maioria, à postura centralista e unitária e de certa desconfiança quanto ao empoderamento e à autonomia política das províncias.

A configuração de tal modelo, aliada ao fato de ser a Câmara a porta de entrada preferencial para as provocações oriundas do Governo Imperial, via ministérios, viabilizou a estruturação de um arranjo na dinâmica decisória da Assembleia Geral de modo que as províncias, por meio de seus representantes, teriam um canal de influência considerável no tempo e no fluxo da apreciação dos atos submetidos a apreciação nos termos dos arts. 16 e 20 do Ato Adicional.

Consoante o exposto no tópico 2.1.1 do Capítulo 2, como grande parte das provocações dirigidas à Assembleia Geral advieram do Governo Imperial, iniciando-se, por previsão constitucional (art. 37, II), na Câmara dos Deputados, teria tal Casa um elevado controle da conveniência e oportunidade para apreciação dos atos provinciais.

Sendo o lócus preferencial de incidência dos interesses locais, o estabelecimento da Câmara como a porta de entrada para a apreciação dos atos provinciais viabilizou um efetivo canal de influência e a interação das elites regionais na dinâmica do Poder Legislativo

⁴⁸⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 165-166.

⁴⁸⁹ Cf. LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia**: história institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014, p. 56-57.

nacional, em especial quanto às discussões sobre dimensionamento das possibilidades legiferantes das Assembleias Provinciais.

No Brasil do século XIX, como procurei demonstrar, havia uma divisão constitucional de competências entre centro e região que garantia a coexistência de dois níveis autônomos de governo (regional e central) [...] **a capacidade das unidades regionais de se fazerem representar no centro e influir nas suas decisões, se realizava por meio das suas representações na Câmara dos Deputados, comprometidas que estavam com as demandas das elites regionais** [...] a decisão sobre a constitucionalidade das leis era atribuição do parlamento, o que retirava o elemento de neutralidade, **favorecendo as elites regionais que, através de sua representação parlamentar, tendiam a defender as leis aprovadas nas províncias** [...] as tensões entre governos regionais e governo central, se foram constantes, foram resolvidas por meio da negociação e da conciliação, de **acordo com a ordem institucional, tendo por espaço privilegiado a Câmara dos Deputados.**⁴⁹⁰ [grifou-se]

Os dados e resultados analisados nos tópicos 3.3 e 3.4 deste capítulo demonstram que os deputados gerais, atuando em defesa dos respectivos interesses provinciais, se valeram de uma série de instrumentos legais e regimentais, inerentes ao processo de deliberação parlamentar, para obstar ou protrair a apreciação dos atos emanados das localidades, seja elastecendo o tempo durante as sessões para forçar o adiamento da discussão⁴⁹¹, seja formulando requerimentos de remessa dos projetos para as comissões internas ou providências externas pouco efetivas.

O levantamento realizado (Apêndice) demonstra que a Câmara dos Deputados, entre os anos de 1835 a 1889, foi provocada para iniciar a apreciação legislativa dos atos provinciais em 492 oportunidades, sendo que, em apenas 6,5% dos casos, houve algum tipo de andamento interno na Casa.

⁴⁹⁰ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 289-291.

⁴⁹¹ Na obra **O velho Senado**, ainda que se referindo a um fenômeno observado na Casa Alta, Machado de Assis descreve a estratégia de distensão do tempo para protrair deliberações tidas por impertinentes por alguns parlamentares. Nesse sentido, narra a atuação do Deputado Manuel de Assis Mascarenhas: “Da sua tenacidade dará ideia o que lhe vi fazer em relação a um projeto de subvenção ao teatro lírico, por meio de loterias. Não era novo; continuava o de anos anteriores. D. Manuel opunha-se, por todos os meios, à passagem dele, e fazia extensos discursos. A Mesa, para acabar com o projeto, já o incluía entre os primeiros na ordem do dia, mas nem assim desanimava o senador. Um dia foi ele colocado antes de nenhum, D. Manuel pediu a palavra, e francamente declarou que era seu intuito falar toda a sessão; portanto, aqueles de seus colegas que tivessem algum negócio estranho e fora do Senado podiam retirar-se: não se discutiria mais nada. E falou até o fim da hora, consultando a miúdo o relógio para ver o tempo que lhe ia faltando. Naturalmente não haveria muito que dizer em tão escassa matéria; mas a resolução do orador e a liberdade do regimento davam-lhe meio de compor o discurso” (ASSIS, Machado de. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, 2004, p. 50).

A própria configuração regimental da Câmara dos Deputados já desenhava o mecanismo de contenção no início do processo legislativo, porquanto, tendo origem a matéria na própria Casa – o que, como se demonstrou, era a regra –, já de início era remetida à Comissão de Assembleias Provinciais para análise e parecer. Nessa oportunidade, os dados demonstram que em 93,5% dos casos os projetos adormeceram nas comissões, não transpondo a primeira etapa do procedimento de apreciação parlamentar.

Os projetos advindos do Senado, chegando na Câmara, eram, de praxe, remetidos à Comissão de Assembleias Provinciais. Não havendo a remessa, os deputados poderiam formular requerimento nesse sentido. Mesmo que rejeitado, a simples proposição do requerimento já constituía estratégia de dispersão da discussão, como identificado no tópico 3.3 deste capítulo.

Ainda no ensejo da discussão da revogação da Lei nº 224/1849 de Pernambuco, na sessão de 23/05/1850, o Deputado Casimiro José de Moraes Sarmiento (1813-1860), em defesa dos interesses do Rio Grande do Norte (atingidos pelo imposto pernambucano), deixou clara a estratégia comum de apresentar requerimentos para remessa dos projetos às comissões, com relevadora intervenção do Deputado baiano João Maurício Wanderley, Barão de Cotegipe (1815-1889):

O SR. MORAES SARMENTO - [...] Ora, que as assembléas provinciaes não podem impôr tributos sobre os objectos de producção das outras provincias, e sobre objectos de importação, é evidentissimo à vista do acto additional. Se isto é evidente, se é claro e expresso, **porque havemos de demorar mais este negocio, remettendo a uma comissão a resolução que está em discussão?**

O SR. WANDERLEY - **É uma declinatoria para não se fazer nada.**

O SR. MORAES SARMENTO - Desta maneira nunca se revogarão as diversas leis que estão em opposição ao acto additional: é preciso que principiemos, para que possamos fazer alguma cousa [...] Quando se avalia que uma materia, sendo discutida, ha de passar, **quem não deseja que assim succeda propõe um adiamento, o qual, se é approved, fica a materia morta ipso facto.** Isto é sabido, e pois se a camara não quer que se mate esta resolução, peço-lhe que vote contra o adiamento, porque a sua approvação importará a morte da resolução.⁴⁹² [grifou-se]

É reconhecida, assim, uma espécie de poder de agenda da Câmara dos Deputados no que toca ao controle dos atos provinciais, caracterizado como um “poder que se exerce sem se manifestar, isto é, quando um ator impede que temas cujas decisões possam vir a contrariar

⁴⁹² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 153.

seus interesses sejam incluídos na agenda decisória”⁴⁹³, ou seja, poder que se materializaria em não decisões⁴⁹⁴. De acordo com Peter Barach e Morton Baratz, o poder opera mediante a criação de silêncios e não decisões⁴⁹⁵, porquanto, se “A” influencia o sistema e limita as opções de “B”, indiretamente, dizemos que “A” tem “definição de poder de agenda”⁴⁹⁶.

Dada a primazia iniciadora da Câmara quanto às matérias oriundas do Poder Executivo, os dados analisados no presente capítulo demonstram o intenso uso, por parte dos deputados gerais, dos instrumentos de contenção da apreciação dos atos provinciais, evitando, assim, que a matéria fosse submetida ao Senado. Portanto, ao longo do século XIX, em termos concretos, a Câmara influenciou e limitou as possibilidades de atuação do Senado conferidas pelos arts. 16 e 20 do Ato Adicional.

O arranjo institucional desenvolvido a partir do Ato Adicional demonstrou-se complexo e dinâmico. Ao atribuir autonomia normativa às Assembleias Provinciais, conferindo-lhes a potencialidade de disciplinar matérias que, em tese, poderiam chocar-se com as demandas nacionais e os interesses do poder central, estruturou ao redor da Assembleia Geral, em termos normativo-institucionais, uma arena de resolução de tais tensões. Por meio da análise da adequação constitucional dos atos provinciais, nacionalizavam-se, assim, os conflitos locais, assegurando às províncias, na dinâmica de funcionamento parlamentar, instrumentos relevantes para influenciar a pauta e a deliberação das matérias relevantes aos interesses locais. Como salientado por Miriam Dolhnikoff, o estabelecimento da competência da Assembleia Geral para decidir sobre a constitucionalidade das leis, “retirava o elemento da neutralidade, favorecendo as elites

⁴⁹³ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, 2006, p. 29.

⁴⁹⁴ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos*, São Paulo, n. 76, 2006, p. 29.

⁴⁹⁵ BARACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and non-decisions: an Analytical Framework. *The American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, set. 1963.

⁴⁹⁶ “[P]ode uma sólida concepção de poder basear-se no pressuposto de que o poder é totalmente incluído e completamente refletido em ‘decisões concretas’ ou em atividades relacionadas diretamente à tomada de decisões? Consideramos que não. **É claro que o poder é exercido quando A participa da tomada de decisões que afeta B. Mas o poder também é exercido quando A devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para A. Na medida em que A obtém sucesso em fazer isso, impede-se que B, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de A**” [grifou-se] (BARACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011).

regionais que, através de sua representação parlamentar, tendiam a defender as leis aprovadas nas províncias”⁴⁹⁷.

O arranjo instituído pelos arts. 16 e 20 da Lei nº 16/1834, ao conferir proeminência à Assembleia Geral no sistema de fiscalização dos atos provinciais, viabilizando a possibilidade de direta influência dos interesses provinciais no ritmo e na priorização das discussões, promoveu o deslocamento das disputas regionais para uma alçada nacional.

Ainda que constante a intervenção do Governo Imperial (vide tópico 2.2 do Capítulo 2), em verdade, a atuação do Poder Executivo afigurava-se importante engrenagem no arranjo, visto que, a partir dos entendimentos exarados pelo Conselho de Estado e da legislação dos avisos, conferia dinamicidade e até uniformidade à submissão ao Poder Legislativo nacional dos eventuais extrapolamentos constitucionais por parte das províncias.

De todo modo, por ostentar um eficiente poder de agenda quanto à oportunidade de apreciação dos atos provinciais, era a Câmara dos Deputados o lócus principal para a incidência dos interesses locais do que tange à fiscalização de adequação das leis e projetos aprovados pelas Assembleias Provinciais.

Ainda que normativamente prevalecesse a perspectiva central na apreciação dos atos provinciais, e mesmo em face da força política e administrativa do Governo Imperial, tinha-se na Câmara, como canal direto de incidência dos interesses provinciais em uma arena nacional, relevante anteparo para preservação de parcela da dimensão de autonomia normativa das províncias, em especial para matérias de alta sensibilidade, como tributação e empregos públicos.

⁴⁹⁷ DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 290.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda na qualidade de colônia, especialmente entre o século XVIII e as primeiras duas décadas do século XIX, viveu o Brasil uma considerável experiência de descentralização em face dos remotos e frágeis laços de controle e orientação administrativa concreta por parte de Portugal.

Sob o prisma normativo e institucional, as ações normativas e administrativas do Império português, notadamente no período pombalino (1750 a 1777) até vésperas da emancipação política brasileira⁴⁹⁸, explicitaram preocupação constante com a disciplina das estruturas administrativas locais e seu relacionamento com a Coroa, buscando delimitação da margem de autonomia, sem prejuízo substancial da centralização⁴⁹⁹.

Em vista das condições territoriais e do esquema de produção colonial, a organização burocrática dos domínios de Portugal, em especial no Brasil, foi desenvolvida sob uma pragmática descentralização administrativa e relevante autonomia para as capitanias, que, em termos práticos, ostentavam *status* de vice-reinado⁵⁰⁰. Os eventuais conflitos seriam dirimidos pelo longínquo Conselho Ultramarino, denotando que as mãos do controle metropolitano não se faziam efetivamente presentes para coibir ou desestimular os arroubos autonomistas – em termos políticos e administrativos – das capitanias.

A chegada do movimento constitucionalista a Lisboa em setembro de 1820 teria profundo impacto na dinâmica do relacionamento entre as capitanias brasileiras e a Corte, com todo o seu aparato sediado no Rio de Janeiro⁵⁰¹. O ambiente de autonomia local se intensificou consideravelmente no contexto da Revolução do Porto, a ponto de algumas capitanias declararem sua adesão às Cortes Gerais, desvinculando-se, assim, do centro político-administrativo entronizado no Rio de Janeiro.

Em 1821, com o retorno de Dom João VI e o tumultado início da Regência de Dom Pedro I, estabeleceu-se um cenário de incerteza e tensão quanto às relações institucionais

⁴⁹⁸ Cf. AVELLAR, Hélio de Alcantara. Administração Pombalina. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 5. Brasília: FUNCEP/UnB, 1983, p. 51-81.

⁴⁹⁹ Cf. URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978, p. 49.

⁵⁰⁰ Cf. WEHLING, Arno. Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João. In: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 6. Brasília: FUNCEP/UnB, 1986, p. 49.

⁵⁰¹ Cf. NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais**: a cultura política da independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003, p. 244-267.

entre as unidades locais e o centro político-administrativo do Reino do Brasil⁵⁰². Impotente, o governo central acompanhava a formação sequencial de juntas governativas nas províncias. Cedendo ao ímpeto autonomista e sob o risco da desagregação territorial do Reino do Brasil, a partir de deliberação das Cortes Gerais, Dom João VI editou o Decreto de 1º de outubro de 1821, oficializando os governos provisórios e estabelecendo a estrutura de organização política e militar das províncias do Brasil, chegando a conferir às respectivas juntas toda a autoridade e jurisdição quanto à organização econômica, administrativa e militar.

O andamento dos trabalhos nas Cortes Gerais e a crescente insatisfação da classe política brasileira com os rumos da futura Constituição em processo de elaboração motivaram a ideia de uma constituinte no Brasil que teria profundos impactos na articulação entre as administrações regionais e a central⁵⁰³.

As premissas que conduziram à instituição de uma Assembleia Constituinte e o próprio rumo dos trabalhos e das discussões travadas ao longo de sete meses, em 1823, denotaram que a Coroa seria o elemento de coesão jurídico-formal da heterogênea sociedade brasileira e essencial mecanismo de manutenção da integridade territorial⁵⁰⁴.

Ainda que registrado profícuo debate acerca da viabilidade de uma organização estatal descentralizada⁵⁰⁵ – talvez nos moldes de uma federação de províncias –, ficou reconhecido, retoricamente, que a nação brasileira consagrou a opção por uma monarquia hereditária e um Estado Unitário, que deveriam ser entendidos como condicionantes às possibilidades do próprio poder constituinte⁵⁰⁶.

Mesmo com o término abrupto e inconclusivo dos trabalhos da Assembleia Constituinte, grande parte do texto da Carta que viria a ser outorgada por Dom Pedro I em

⁵⁰² Cf. NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais**: a cultura política da independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003, p. 266-267.

⁵⁰³ Cf. TOMAZ, Fernando. Brasileiros nas Cortes Constituintes de 1821-1822. In: MOTA, Carlos Guilherme. **1822**: dimensões. 3 ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022, p. 79-93; DIAS, Maria Odila da Silva. A Interiorização da Metrópole. In: MOTA, Carlos Guilherme. **1822**: dimensões. 3 ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022, p. 153-166; DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 43.

⁵⁰⁴ Cf. MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. 7 ed. São Paulo: Hucitec, 2017, p. 97-98; 103; CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. 2 ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022, p. 69-70.

⁵⁰⁵ Cf. RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974, p. 39-42; 52; 113-118; COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008, p. 59.

⁵⁰⁶ Vide Anais do Parlamento Brasileiro, ano de 1823, Livro 5, p. 112-141.

25/03/1824 fora inspirada no projeto relatado por Antônio Carlos Ribeiro de Andrade^{507, 508}, parcialmente ajustado durante o período de discussão assemblear entre setembro e novembro de 1823.

Houve, ainda, substancial aproveitamento na Constituição de 1824 das bases regulatórias das atribuições do Poder Legislativo, em especial quanto ao papel de velar pela Constituição e à dinâmica de interação entre a Câmara dos Deputados (temporária) e o Senado (vitalício), denotando o alinhamento ao modelo típico de Constituição mista para equilibrar os elementos progressista e aristocrático.

Contudo, a tendência descentralizadora observada desde o Brasil Colônia não foi consagrada na solução da independência, em especial na Carta outorgada em 1824. Desconsiderando a experiência pretérita, foi estabelecido um Estado Unitário, conferindo-se às províncias um baixo grau de autonomia na condução de seus negócios internos e um parco e tutelado poder normativo.

A despeito de ficar plasmada no texto da Constituição de 1824 a perspectiva centralista, as forças centrífugas mantiveram-se na disputa política e viram no enfraquecimento de Dom Pedro I – que culminaria em sua abdicação em abril de 1831 – o momento ideal para institucionalizar, em dimensão constitucional, a reconfiguração do sistema político, notadamente com o Ato Adicional de 1834, que representou uma considerável descentralização político-administrativa do Estado imperial⁵⁰⁹.

Ao longo das décadas de 1830 e 1840, o dinamismo da constante disputa demonstrou os fluxos e influxos das narrativas e as reorientações de discurso e de estratégias político-institucionais, o que se observa pela reação conservadora, materializada pela aprovação da Lei de Interpretação do Ato Adicional (Lei nº 105, de 12/05/1840) e, também, pela reforma do Código de Processo Criminal (Lei nº 261, de 03/12/1841).

Ainda que o regresso conservador – de fortes pretensões centralizadoras –, já na década de 1840, tenha tido êxito ao aplacar a intensidade das forças centrífugas e até mesmo retroceder as conquistas liberais consagradas no Ato Adicional, uma realidade institucional pareceria incontornável: com a reforma constitucional de 1834, as províncias passaram a ostentar poder normativo. Passou-se, assim, ao convívio entre as leis gerais – formuladas

⁵⁰⁷ Cf. HOMEM DE MELLO, Francisco Ignacio Marcondes. **A constituinte perante a história**. Rio de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863.

⁵⁰⁸ Vide: Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1840, Tomo I, p. 28; 109.

⁵⁰⁹ Cf. CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005, p. 155.

pela Assembleia Geral com a sanção imperial – e as leis provinciais, cuja elaboração ficava a cargo das Assembleias Provinciais, compostas por representantes eleitos diretamente no âmbito de cada província.

Tal cenário de coexistência de ordens normativas em dois níveis (nacional e local), aliado ao dinâmico movimento de disputas entre as forças centrífugas e centralizadoras ao longo de todo o período imperial, gerou intensos conflitos entre os Legislativos provinciais e o Governo Imperial, inclusive com seus principais prepostos locais: os presidentes de província.

Ainda que com profundas divergências de premissas, conservadores e liberais – e as suas demais variações – convergiam quanto à necessidade de preservação de um núcleo mínimo de autonomia administrativa e financeira das províncias para a coesão territorial e a política da nação. A questão, a partir da reforma constitucional de 1834, seria a delimitação de tal núcleo de autonomia. A disputa se delineou nas entranhas do sistema de fiscalização dos atos provinciais, envolvendo um complexo e dinâmico arranjo.

Como forma de acomodação e estabilização das tensões entre províncias e o poder central em razão da descentralização político-administrativa promovida pela reforma constitucional, o Ato Adicional – posteriormente complementado por sua Lei de Interpretação (Lei nº 105/1840) – estabeleceu um mecanismo de controle dos atos provinciais, cuja preponderância recaía sobre o Poder Legislativo nacional, com vistas a evitar o extrapolamento das competências legiferantes locais e os conflitos com as leis gerais. Buscou-se, em essência, estabelecer um equilíbrio entre a preservação do núcleo de autonomia legiferante das províncias e a unidade nacional.

A estrutura engendrada de fiscalização dos atos provinciais pressupunha, em termos gerais, um controle em duas dimensões: preventiva e repressiva. A primeira, estruturada como modelo preferível, era desempenhada pelo presidente da província por meio da negativa de sanção a projeto aprovado pela Assembleia local, obstando, assim, o perfazimento da norma ofensiva aos dispositivos de ordem constitucional. Quanto ao controle repressivo, a atribuição foi conferida à Assembleia Geral por expressa previsão do art. 20 do Ato Adicional, incidindo sobre leis provinciais sancionadas e sobre resoluções aprovadas pela Assembleia Provincial que não careceriam de sanção, de acordo com o parágrafo único do art. 13 da Lei nº 16/1834.

Pelo desenho normativo estabelecido no Ato Adicional, a resolução/acomodação das tensões federativas decorrentes da produção normativa local estaria alocada, portanto, na

esfera nacional. Ainda que o Governo Imperial, especialmente nos períodos de predomínio conservador (1841-1844; 1848-1862; 1868-1878; 1885-1889), atuasse intensamente para deter a expansão da autonomia das províncias e do poder normativo das respectivas Assembleias, a reforma constitucional vislumbrou o papel do Poder Legislativo nacional, como fiel da balança, para contornar as disputas entre forças centrífugas e centralizadoras ao longo de todo o período imperial.

Em termos pragmáticos, para além do panorama de possibilidades desenhado no arcabouço composto pelo Ato Adicional e pela Lei de Interpretação, a despeito de estar assegurada a proeminência da Assembleia Geral, houve intensa tentativa do Governo Imperial na contenção da produção legiferante das províncias, estabelecendo uma espécie de anteparo precoce quanto a edição, publicação e execução de atos normativos provinciais (projetos e leis) que, no entender dos ministérios e do Conselho de Estado, contrariavam as disposições constitucionais ou invadiam matérias privativas das leis gerais.

Fato é que, observada desde a edição da Lei nº 16/1834 e implementada pelas mãos dos presidentes de província, a postura preventiva do Governo Imperial quanto ao conteúdo da atividade legiferante das Assembleias locais acabou por ser contemplada nos contornos das práticas institucionais, pautando, inclusive, a própria dinâmica de apreciação dos projetos e leis provinciais pela Assembleia Geral.

De todo modo, dada a premissa descentralizadora, a reforma constitucional de 1834 estabeleceu uma estrutura institucional que possibilitava um duplo mecanismo de imissão das províncias para direcionar o epílogo do conflito legiferante à sua instância final: a Assembleia Geral. A primeira dimensão do mecanismo materializava-se na possibilidade de afetação do tema por meio da superação do veto do presidente da província por dois terços dos votos da respectiva Assembleia Provincial. A segunda era manifestada pela capacidade das províncias, por meio dos deputados gerais que as representavam, de influência no tempo e oportunidade de deliberação da Assembleia Geral acerca da adequação constitucional dos atos locais.

Mas qual foi a experiência prática da Assembleia Geral quanto à fiscalização dos atos provinciais? E qual foi a relevância de tal atuação para a compatibilização da descentralização política do império com a unidade nacional?

Guiando-se por tais indagações – que conferem contornos ao problema de pesquisa –, o presente trabalho buscou realizar profunda sondagem e avaliação dos trabalhos

parlamentares no período de 1835 a 1889, consultando fontes diretas⁵¹⁰, com o que chegou ao levantamento completo não apenas de 25 ações de controle efetivadas e concluídas – resoluções editadas pela Assembleia Geral –, como também de 492 provocações do Poder Legislativo nacional para o exercício da competência então atribuída pelos arts. 16 e 20 da Lei nº 16/1834.

Os Capítulos 2 e 3 demonstraram que o controle desempenhado pelo Parlamento nacional não ostentava técnica linear nem neutralidade. Tratava-se de controle essencialmente político. Sendo assim, sujeito às agendas dos interesses locais que se faziam representar na Câmara dos Deputados, tendo em vista a dinâmica de composição e o sistema eleitoral, em especial a partir de 1855, com a distritalização da representação⁵¹¹.

A redução da abrangência da circunscrição eleitoral de provincial para distrital – promovida inicialmente pela 1ª Lei dos Círculos (Decreto nº 842/1855) e, posteriormente, pela 2ª Lei dos Círculos (Lei nº 1.082/1860) – operou significativa mudança na dinâmica da representação das províncias na Câmara dos Deputados, atenuando a influência do Governo Imperial na formação das bancadas e alocando relevante poder eleitoral às elites proprietárias dominantes de determinadas localidades no seio das províncias. As mudanças no regramento eleitoral, notadamente no período de 1855 a 1875 (até a Lei nº 2.675/1875 ou Lei do Terço), evidenciaram conquistas liberais⁵¹² não apenas quanto ao modelo de acesso à Câmara dos Deputados – com redução da influência do governo e privilegiando circunscrições heterogêneas nas províncias –, mas também quanto à própria concepção de representação, em face da superação paulatina da lógica conservadora de atuação, conforme a consciência do parlamentar para a condução em aderência aos interesses dos eleitores de sua circunscrição⁵¹³.

Conferia-se, assim, maior interlocução e influência dos interesses locais na dinâmica do Parlamento nacional e na própria postura dos deputados gerais quando a Assembleia Geral era provocada a tratar da adequação constitucional dos atos emanados das províncias.

⁵¹⁰ A metodologia de consulta, levantamento e depuração dos dados foi exaustivamente exposta na introdução e no Capítulo 3, dado o intento de evidenciar a transparência e a honestidade da investigação, bem como de submetê-la ao exigente crivo científico de aderência entre as premissas delineadas e as conclusões apresentadas.

⁵¹¹ Cf. FERRAZ, Sérgio Eduardo. **A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889)**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, n. 62, jun. 2017.

⁵¹² Cf. CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 409.

⁵¹³ Cf. LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930)**. São Paulo: Alameda, 2014, p. 65-67.

Dada a primazia iniciadora da Câmara quanto às matérias oriundas do Poder Executivo, apurou-se, no Capítulo 3, o frequente uso pelos deputados gerais dos instrumentos de contenção da apreciação dos atos provinciais, evitando, assim, que a matéria fosse submetida ao Senado, que, dado seu viés conservador e seu posicionamento de contenção das medidas liberalizantes aprovadas pela Casa temporária, tenderia a intensificar a revogação das normas provinciais ditas inconstitucionais. Portanto, ao longo do século XIX, em termos concretos, a Câmara influenciou e limitou as possibilidades de atuação do Senado conferidas pelo Ato Adicional. Portanto, ao ostentar tal poder de agenda quanto à oportunidade de apreciação dos atos provinciais, era a Câmara dos Deputados a arena almejada pelas elites locais para a resolução – ou acomodação – das tensões entre centro e províncias e, ainda, dos conflitos interprovinciais.

Diante da dinâmica própria da deliberação do Parlamento para a resolução/acomodação das constantes provocações advindas dos ministérios – o que, aos olhos do Visconde do Uruguai⁵¹⁴, transpareceria lentidão e inércia –, como visto no Capítulo 2, o Governo Imperial, ao longo do século XIX, buscou conferir certa celeridade e assertividade aos mecanismos de controle do poder legiferante das províncias, buscando na legislação dos avisos a saída para superar a suposta inércia ou morosidade da Assembleia Geral nas questões de fundo federativo.

Ainda que normativamente prevalecesse a perspectiva das instituições nacionais na apreciação dos atos provinciais, e mesmo em face da força política e administrativa do Governo Imperial, como caixa de ressonância dos interesses locais, funcionou a Câmara como anteparo para a preservação de certa dimensão de autonomia normativa das províncias, em especial para matérias de alta sensibilidade, como empregos públicos e tributação.

A capacidade de disposição normativa dos empregos públicos – e também das aposentadorias e pensões – era um ativo de extrema importância no jogo político provincial e elementar instrumento para garantir a condução dos negócios administrativos consonante com os interesses dos grupos locais, destacando-se a gestão da burocracia fiscal e do corpo policial, para o controle do poder coercitivo e da exação de tributos⁵¹⁵. Ademais, parte

⁵¹⁴ SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865, p. 43-44.

⁵¹⁵ Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005, p. 191-196.

considerável da base de sustentação política, e mesmo econômica, das elites provinciais passava pelo controle de acesso e gerência dos empregos públicos⁵¹⁶.

A temática da tributação se mostrava sensível e alvo de recorrente submissão à apreciação da Assembleia Geral por duas razões⁵¹⁷: (i) o intenso zelo do Governo Imperial para impedir que o poder fiscal das províncias conferido pelo Ato Adicional extrapolasse as matérias tributárias consideradas de competência geral; (ii) os conflitos interprovinciais decorrentes da instituição dos chamados impostos de importação, expressamente vedados pelo art. 12 da Lei nº 16/1834, ou mesmo do estabelecimento por uma província de instrumentos fiscais que, de alguma forma, prejudicasse a circulação e o escoamento da produção de outra província. A última razão, a despeito de não atrair, a princípio, um interesse próprio do Governo central, constantemente demandava a atenção da Assembleia Geral, diante de representações das Assembleias Provinciais baseadas no § 9º do art. 11 do Ato Adicional.

Assegurar a substancial capacidade de tributar era medida salutar para salvaguardar a autonomia administrativa das províncias, porquanto diminutas eram as possibilidades de obtenção de recursos financeiros próprios, e, em geral, as finanças locais reiteradamente se encontravam em situação pouco confortável. Daí o tema da tributação demandar plena mobilização dos deputados gerais no sentido de, já de início, paralisar e/ou dificultar as discussões parlamentares.

Com base nos resultados apresentados no Capítulo 3, a questão da tributação foi o tema mais recorrente nas 492 provocações dirigidas à Câmara dos Deputados, correspondendo a um percentual de 22,76% (112 provocações). Contudo, dos 25 casos cujo processo de análise foi efetivamente concluído pela Assembleia Geral, apenas um versava sobre a temática, o § 16 do art. 2º da Lei nº 275, de 14/04/1844, da Província de Minas Gerais. Por versar sobre imposto de importação – que atentava contra os interesses de Goiás e Mato Grosso –, pelos debates legislativos, foi possível constatar que a revogação da norma foi viabilizada pela intensa articulação dos deputados das respectivas províncias que obtiveram êxito em superar as estratégias de bloqueio e dilação temporal intensamente utilizadas pelos parlamentares mineiros. Por outro lado, nos casos nos quais a discussão envolvia conflitos entre impostos provinciais e impostos gerais, em geral, as provocações

⁵¹⁶ Cf. CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 159; 164-166.

⁵¹⁷ Cf. DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005, p. 262.

adormeceram no primeiro estágio possível na Câmara: a Comissão de Assembleias Provinciais.

As conclusões parciais apresentadas no Capítulo 3 evidenciam que, pelo fato de ser a Casa temporária a porta de entrada preferencial das provocações concernentes ao controle dos atos provinciais, a incidência dos interesses locais orientava a postura dos deputados. Os representantes das demandas regionais no Parlamento nacional buscavam controlar o tempo e a oportunidade de deliberação das matérias de sensível interesse das províncias, evitando que as questões nem sequer fossem submetidas ao Plenário e restringindo as possibilidades de êxito quanto à conclusão do processo de fiscalização por parte das forças conservadoras, em geral, materializadas pelos parlamentares governistas e/ou de orientação conservadora e, ainda, pelo Senado.

A pluralidade e a intensidade dos assuntos versados em leis e projetos provinciais submetidos ao crivo da Assembleia Geral – conforme consta do Apêndice – demonstram que, em termos práticos, o poder legiferante das províncias foi exercido com considerável margem de liberdade, principalmente no que tange às temáticas mais sensíveis e que despertavam conflitos frequentes com o Governo Imperial.

O que aparentemente poderia conduzir à compreensão de uma inércia da Assembleia Geral quanto ao exercício da competência de fiscalização da adequação constitucional dos atos provinciais, em nosso entendimento, representa um complexo arranjo pelo qual a não decisão do Poder Legislativo nacional e os instrumentos parlamentares de anteparo às ações centralizadoras possibilitaram expressiva liberdade legiferante das províncias para disciplinar temas afetos à autonomia administrativa e financeira e, assim, manter, ainda que não pacificamente, a unidade nacional. Afinal, a almejada coesão territorial não seria factível à custa do sufocamento das províncias, retirando das elites locais as possibilidades substanciais de interferência e gestão dos negócios públicos.

REFERÊNCIAS

Arquivos e repositórios consultados

Arquivo Histórico da Câmara dos Deputados (Brasília/DF)

Arquivo Histórico do Senado Federal (Brasília/DF)

Arquivo Público Mineiro (<http://www.siaapm.cultura.mg.gov.br/>)

Base de Legislação da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/legislacao/>)

Biblioteca Digital do Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/institucional/biblioteca>)

Hemeroteca Digital – Fundação Biblioteca Nacional
(<https://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital/>)

Portal da Legislação – Casa Civil da Presidência da República
(<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>)

Rede de Informação Legislativa e Jurídica (<https://www.lexml.gov.br/>)

Repositório Digital do Supremo Tribunal Federal (<https://bibliotecadigital.stf.jus.br/>)

Fontes primárias publicadas consultadas

Anais do Parlamento Brasileiro – Assembleia Constituinte (1823)

Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados (1826-1889)

Anais do Senado do Império do Brasil (1826-1889)

Anais da Câmara dos Deputados (1891)

Anais do Senado Federal (1891)

Atas do Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil (1822-1823)

Atas do Conselho de Estado do Império (1842-1889)

Coleção de Leis do Império do Brasil (1821-1889)

Relatórios do Ministério do Império apresentados à Assembleia Geral Legislativa (1832-1888)

BRASIL. Relatório do anno de 1850 apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 3ª sessão da 8ª Legislatura pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negócios do Imperio. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1851.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1883.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1884.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1884.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1885.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1885.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1886.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1886.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1887.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1887.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1888.

BRASIL. **Relatorio e Synopse dos Trabalhos da Camara dos Srs. Deputados na sessão do anno de 1888.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1889.

Obras históricas originais referenciadas

BASTOS, Aureliano Cândido de Tavares. **A província: estudo sobre a descentralisação no Brazil.** Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1870.

BUENO, José Antônio Pimenta. **Direito Publico Brasileiro e analyse da Constituição do Imperio.** Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve e C., 1857.

CASTRO, Olegario Herculano d'Aquino e. **Practica das correições, ou, Commentario ao regulamento de 2 de outubro de 1851:** comprehendendo as leis, decretos, decisões, consultas do conselho de estado, disposições relativas aos actos e attribuições civis e criminaes dos juizes de direito. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1862.

COLLAÇO, João Tello de Magalhães. **Ensaio sobre a inconstitucionalidade das leis no direito português.** Coimbra: França e Armenio, 1915.

FRANÇA E LEITE, Nicolao Rodrigues dos Santos. **Considerações políticas sobre a Constituição do Império do Brazil.** Rio de Janeiro: Typographia de J. M. A. A. de Aguiar, 1872.

HOMEM DE MELLO, Francisco Ignacio Marcondes. **A constituinte perante a historia.** Rio de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863.

LAXE, João Baptista Cortines. **Regimento das Câmaras Municipaes, ou, Lei de 1. de Outubro de 1828:** annotada com as leis, decretos, regulamentos e avisos que revogão, ou alterão suas disposições e explicão sua doutrina. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O Municipio:** estudos sobre administração local. Rio de Janeiro: Typ. de G. Leuzinger, 1883.

MOREIRA, Francisco Ignacio de Carvalho. **Constituição política do Imperio do Brasil**: seguida do acto adicional, lei da sua interpretação, e a lei do conselho de estado, augmentada com as leis regulamentares, decretos, avisos, ordens e portarias que lhe são relativas e que desde a sua publicação até ao presente se tem expedido. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1855.

PORTELLA, Joaquim Pires Machado. **Constituição Política do Imperio do Brazil confrontada com outras constituições e anotada**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876.

RIBAS, Antonio Joaquim. **Direito Administrativo Brasileiro**: noções preliminares. Rio de Janeiro: F. L. Pinto & C, Livreiros-Editores, 1866.

RODRIGUES, José Carlos. **Constituição política do Imperio do Brasil**: seguida do Acto Adicional, da lei da sua interpretação e de outras / analysada por um jurisconsulto; e novamente annotada com as leis regulamentares, decretos, avisos, ordens e portarias que lhe são relativas. Rio de Janeiro: Eduardo & Henrique Laemmert, 1863.

SOUSA. Joaquim Rodrigues de. **Analyse e commentario da Constituição politica do Imperio do Brazil, ou, theoria e pratica do governo constitucional brasileiro**. São Luiz: B. de Mattos, 1867.

SOUZA, José Paulino Soares de (Visconde do Uruguay). **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria Garnier, 1865.

Referências bibliográficas

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Pelo sangue**: a genealogia do poder em Goiás. São Paulo: Editora Baraúna, 2015.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARMITAGE, João. **História do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

ASSIS, Machado de. **O velho Senado**. Brasília: Senado Federal, 2004.

AVELLAR, Hélio de Alcantara. Administração Pombalina. *In*: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 5. Brasília: FUNCEP/UnB, 1983. p. 3-189.

BARACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and non-decisions: an Analytical Framework. **The American Political Science Review**, v. 57, n. 3, p. 632-642, set. 1963.

BARACH, Peter; BARATZ, Morton S. Duas faces do poder. Tradução: Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149-157, out. 2011.

BARRETO, Tobias. **A questão do Poder Moderador e outros ensaios brasileiros**. Petrópolis: Vozes, 1977.

BASILE, Marcello. A guerra literária da Independência. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 367-372, jul./dez. 2003.

BERBEL, Márcia Regina. **A nação como artefato**: deputados do Brasil nas Cortes Portuguesas (1821-1822). São Paulo: Hucitec, 1999.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. **Textos políticos da história do Brasil**, vol. II. Brasília: Senado Federal, 2002.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BOTELHO, André; FERREIRA, Gabriela Nunes (org.). **Revisão do pensamento conservador**: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2010.

BRASIL. **Anais da Câmara dos Deputados**: notícia histórico-bibliográfica. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 1963.

BRASIL. **Conselho dos Procuradores Gerais das Províncias do Brasil 1822 - 1823**. Brasília: Senado Federal, 1973.

BRUSCO, Dilsson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004**: síntese histórica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

CABRAL, Flávio José Gomes. “Avante, soldados pernambucanos, o mundo nos observa”: A junta de Goiana e a Convenção de Beberibe no contexto da Independência do Brasil. **Revista de Pesquisa Histórica – CLIO**, Recife, v. 39, n. 2, p. 441-462, jul/dez. 2021.

CARVALHO NETTO, Menelick de. **A sanção no procedimento legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2022.

CARVALHO, José Murilo de. Entre a autoridade e a liberdade. *In*: URUGUAI, Visconde do. **Paulino José Soares de Sousa, Visconde do Uruguai**. São Paulo: Ed. 34, 2002. p. 11-47.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. *In*: CARVALHO, José Murilo de. **Pontos e bordados**: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005. p. 155-188.

CASTRO, Jeanne Berrance de. **A milícia cidadã**: a Guarda Nacional de 1831 a 1850. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. **História do controle de constitucionalidade das leis no Brasil**: percursos do pensamento constitucional no século XIX (1824-1891). São Paulo: Almedina, 2015.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2008.

COSTA, Pietro. **Soberania, representação, democracia**: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010.

CUNHA, Rui Vieira. **O Parlamento e a nobreza brasileira**. Brasília: Senado Federal, 1979.

DIAS, Maria Odila da Silva. A Interiorização da Metrópole. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. **1822**: dimensões. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022. p. 149-166.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XIX. São Paulo: Globo, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **História do Brasil império**. São Paulo: Contexto, 2020.

DUTRA, Pedro. **Literatura jurídica no Império**. 2. ed. Rio de Janeiro: Padma, 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2007.

FERRAZ, Sérgio Eduardo. A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 62, p. 63-91, jun. 2017.

FERREIRA, Silvestre Pinheiro. **As dificuldades de um império luso-brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2012.

FONSECA, Ricardo Marcelo. Os juristas e a cultura jurídica brasileira na segunda metade do século XIX. **Quaderni Fiorentini**, n. 35, Tomo I, 2006.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito**. Curitiba: Juruá, 2010.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Para que serve a história do direito internacional? **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 338-354, 2015.

GERSON, Brasil. **A revolução brasileira de Pedro I**: uma história essencialmente política da Independência. São Paulo: Saraiva, 1971.

GOUVÊA, Maria de Fátima Silva. **O império das províncias**: Rio de Janeiro, 1822-1889. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

HESPANHA, António Manuel. **A história do direito na história social**. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

HESPANHA, António Manuel. **Hércules confundido**: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português. Curitiba: Juruá, 2010.

HESPANHA, António Manuel. Um poder um pouco mais que simbólico: juristas e legisladores em luta pelo poder de dizer o direito. *In*: FONSECA, Ricardo Marcelo (org.). **História do direito em perspectiva**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 149-199.

KLEIN, Claude; SAJÓ, András. Constitution-Making: Process and Substance. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 419-441.

LACOMBE, Lourenço Luis. Organização e administração do Ministério do Império. *In*: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 10. Brasília: FUNCEP/UnB, 1984. p. 3-106.

LEAL, Aurelino. **História constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEITE, Beatriz Westin de Cerqueira. **O Senado nos anos finais do Império (1870-1889)**. Brasília: Senado Federal, 1978.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Oráculo de Delfos**: o Conselho de Estado no Brasil-Império. São Paulo: Saraiva, 2010.

LUSTOSA, Isabel. **Insultos impressos**: A guerra dos jornalistas na independência (1821-1823). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Quando o regresso é progresso: a formação do pensamento conservador saquarema e de seu modelo político (1834-1851). *In*: BOTELHO, André; FERREIRA, Gabriela Nunes (org.). **Revisão do pensamento conservador**: ideias e política no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2010. p. 25-54.

LYNCH, Christian Edward. Zacarias de Góis e Vasconcelos (1815-1877): Da Natureza e dos Limites do Poder Moderador, 1860. *In*: PRADO, Maria Emília (org.). **Dicionário do pensamento brasileiro**: obras políticas do Brasil Imperial. Rio de Janeiro: Revan, 2012. p. 263-269.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Da monarquia à oligarquia**: História institucional e pensamento político brasileiro (1822-1930). São Paulo: Alameda, 2014.

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

LYNCH, Christian Edward Cyril. Modulando o tempo histórico: Bernardo Pereira de Vasconcelos e conceito de “regresso” no debate parlamentar brasileiro (1838-1840). **Almanack**, Guarulhos, n. 10, p. 314-334, ago. 2015.

LYRA, Augusto Tavares de. **Organização política e administrativa do Brasil**: Colonia, Imperio e Republica. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1941.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **O tempo saquarema**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2017.

MAXWELL, Kenneth. **Chocolate, malandros e outros piratas**: ensaios tropicais. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

MONTEIRO, Tobias. **História do Império**: a elaboração da independência. Brasília: Senado Federal, 2018; MONTELLO, Josué (dir.). **História da Independência do Brasil**, vol. 1. Rio de Janeiro: A Casa do Livro, 1972.

MOTA, Carlos Guilherme. **1822**: dimensões. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022.

MOTA, Carlos Guilherme; FERREIRA, Gabriela Nunes. **Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro**: 1850-1930. São Paulo: Saraiva, 2010.

NABUCO, Joaquim. **Um estadista do império**, vol. 2. Brasília: Edições Câmara, 2022.

NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais**: a cultura política da independência (1820-1822). Rio de Janeiro: Revam/FAPERJ, 2003.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras**: 1824. Brasília: Senado Federal, 2001.

OLIVEIRA, Cecília Helena de Salles. **Ideias em confronto**: embates pelo poder na Independência do Brasil (1808-1825). São Paulo: Todavia, 2022.

PACHECO, Luciana Botelho. **Normas regimentais da Câmara dos Deputados**: do império aos dias de hoje. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. **História constitucional inglesa e norte-americana**: do surgimento à estabilização da forma constitucional. Brasília: Ed. UnB/Finatec, 2011.

PAIXÃO, Cristiano. Percursos da história constitucional: parâmetros, possibilidades e fontes. *In*: PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Cláudia Paiva. **História constitucional brasileira**: da primeira república à Constituição de 1988. São Paulo: Almedina, 2023. p. 23-53.

PEDRA, Anderson Sant’Ana. **A jurisdição constitucional e a criação do direito na atualidade**: condições e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PEDREIRA, Jorge; COSTA, Fernando Dores. **D. João VI: um príncipe entre dois continentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 343-376, mai./ago. 2019.

PEREIRA, Vantuil. **Ao Soberano Congresso: direitos do cidadão na formação do Estado Imperial brasileiro (1822-1831)**. São Paulo: Alameda, 2010.

PESSOA, Reynaldo Carneiro. O primeiro centenário do Manifesto Republicano de 1870. **Revista de História**, São Paulo, v. 41, n. 84, p. 401-437, 1970.

PIMENTA, João Paulo. **A independência do Brasil e a experiência hispano-americana (1808-1822)**. São Paulo: Hucitec, 2015.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República**. Brasília: Senado Federal, 1989.

PRADO, Maria Emília (org.). **Dicionário do pensamento brasileiro: obras políticas do Brasil Imperial**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

RODRIGUES, José Honório. **A Assembleia Constituinte de 1823**. Petrópolis: Vozes, 1974.

SEELAENDER, Airton Cerqueira-Leite; WEHLING, Arno (org.). **Entender a Independência: 1822 na história das instituições brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022.

SLEMIAN, Andréa. **Sob o império das leis: Constituição e unidade nacional na formação do Brasil (1822-1834)**. 2006. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2006.

SOUZA, Iara Lis Carvalho. **Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo (1780-1831)**. São Paulo: Unesp, 1999.

SUANZES-CARPEGNA, Joaquín Varela. Algumas reflexões metodológicas sobre a história constitucional. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, v. 440, n. 169, jul./set. 2008, p. 10-11.

TAPAJÓS, Vicente. Organização Política e Administrativa do Império. *In*: TAPAJÓS, Vicente. **História Administrativa do Brasil**, vol. 9. Brasília: FUNCEP, 1984. p. 5-292.

TOMAZ, Fernando. Brasileiros nas Cortes Constituintes de 1821-1822. *In*: MOTA, Carlos Guilherme. **1822: dimensões**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva/SESC São Paulo, 2022, p. 75-96.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro imperial**: a burocratização do estado patrimonial brasileiro no século XIX. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978.

VARNHAGEN, Francisco Adolpho de. **História da independência do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2010.

VILLALTA, Luiz Carlos. **O Brasil e a crise do Antigo Regime português (1788-1822)**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

WEHLING, Arno. Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João. *In*: TAPAJÓS, Vicente (coord.). **História Administrativa do Brasil**, vol. 6. Brasília: FUNCEP/UnB, 1986. p. 15-245.

WEHLING, Arno. José Antônio Pimenta Bueno (1803-1878): Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. *In*: PRADO, Maria Emília (org.). **Dicionário do pensamento brasileiro**: obras políticas do Brasil Imperial. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 141-146.

APÊNDICE

Levantamento dos casos que chegaram ao conhecimento da Câmara dos Deputados sobre atos provinciais a partir de provocação do Poder Executivo e das próprias províncias

ANO DO CONHECIMENTO DA MATÉRIA PELA AGL	ORIGEM DO ATO (Província)	OBJETO (ato normativo/projeto)	TEMÁTICA ⁵¹⁸	ORIGEM DA PROVOCAÇÃO	TRÂMITE NA AGL
1837	SP	Lei nº 4, de 04/02/1837	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 18/05/1837)	Em 03/08/1837, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo pela inexistência de afronta da lei da provincial em relação às normas constitucionais, uma vez que “as assembléas provinciais podem conceder loterias dentro das respectivas províncias” ⁵¹⁹ .
1837	AL	Lei de 11/03/1837	Eleições	Ministério da Fazenda (Ofício de 26/05/1837)	Em 23/08/1837, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação da Lei Provincial de 11/03/1837 ⁵²⁰ .
1840	PB	Lei de 03/04/1840	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 01/08/1840)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1840	ES	Lei de 13/05/1840	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 01/08/1840)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1840	AL	Lei de 11/07/1840	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 01/08/1840)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	SE	Lei de 24/01/1842	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 22/05/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	AL	Leis provinciais de 1843	Obras públicas Instrução pública	Consultas da Seção do Império do Conselho de Estado de 03 e 06/07/1843	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵¹⁸ O uso do sinal “?” na 4ª coluna representa que não foi possível a identificação do assunto da legislação provincial, dada a ausência de especificação nos documentos parlamentares (relatórios, sinopses e anais) do número e/ou data exata do projeto ou da lei, o que, em tese, possibilitaria a busca do normativo provincial.

⁵¹⁹ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 11/08/1837 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 295-296).

⁵²⁰ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 23/08/1837 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1837, Tomo II, p. 367).

1843	PE	Lei nº 55, de 18/04/1838	Administração pública	Ministério do Império (Ofício de 09/06/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	AL	Leis provinciais de 1842	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 12/07/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	MG	Lei nº 140, de 1842	Regulação de atividades profissionais	Ministério do Império (Ofício de 21/07/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	MG	Lei nº 208, de 1843	Regulação de atividades profissionais	Ministério do Império (Ofício de 21/07/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	SP	Lei provincial sem especificação	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 09/09/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	RN	Lei nº 60, de 04/10/1841	Crimes e sanções	Ministério do Império (Ofício de 05/10/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1843	PE	Leis provinciais de 1842	Organização judiciária Tributação e fiscalização tributária Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 10/11/1843)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1844	PE	Lei provincial de 1843 sem especificação	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 18/01/1844	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1844	SC	Lei provincial de 1843 sem especificação	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 18/01/1844	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1844	BA	Leis provinciais de 1843	Aposentadoria e pensão Indústria Regulação de atividades profissionais Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 24/01/1844)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1844	PB	Lei nº 10, de 23/01/1843	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 06/03/1844)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	AL	Lei de 08/04/1843	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 24/10/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	PA	Lei de 15/10/1839	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 07/11/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	BA	Lei nº 201, de 29/05/1843	Empregos públicos	Consulta do Conselho de Estado de 07/11/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1845	MA	Leis provinciais de 1843	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 14/11/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	PE	Leis provinciais de 1844	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 14/11/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	CE	Lei nº 304, de 24/07/1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 29/11/1845)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	GO	Lei de 22/07/1844	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 05/12/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	SC	Lei nº 202	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 05/12/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	SC	Lei nº 218	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 05/12/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	MG	Lei nº 281, de 1845	Tributação e fiscalização tributária	Consulta do Conselho de Estado de 05/12/1845	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1845	ES	Lei nº 7, de 12/11/1844	Organização eclesiástica	Ministério do Império (Ofício de 16/12/1845)	Consta a existência de um parecer da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados no sentido da revogação da lei, contudo tal documento “não está assignado”.
1846	BA	Lei de 03/03/1845	Concessão de privilégios de atividades Indústria	Ministério do Império (Ofício de 10/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei de 10/04/1845	Concessão de privilégios de atividades Indústria	Ministério do Império (Ofício de 10/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei de 30/04/1845	Concessão de privilégios de atividades Indústria	Ministério do Império (Ofício de 10/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei de 04/05/1845	Concessão de privilégios de atividades Indústria	Ministério do Império (Ofício de 10/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei de 21/05/1845	Concessão de privilégios de atividades Indústria	Ministério do Império (Ofício de 10/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	MT	Lei de 08/05/1845	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Em 12/08/1846, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer no sentido de discordar do procedimento do presidente da Província de Mato Grosso de negar sanção ao art. 5º da lei provincial, uma vez que não seria admissível a

					<p>negativa de sanção parcial de projeto de lei, e por entender que não seria ofensiva à Constituição a prática da Assembleia Provincial de designar pessoas para prestar serviços públicos.</p> <p>Convém pontuar que, não obstante ter dado parecer “que por ora nenhuma providencia se tem a dar”, a Comissão de Assembleias Provinciais ponderou acerca da “necessidade de que a assembleia geral tome qualquer providencia tendente a evitar os repetidos abusos de incluírem as assembleias provinciais nas leis do orçamento provincial e municipal disposições as mais estranhas, só com o fim de obrigarem os presidentes a sancional-as, o que de outro modo não farião”⁵²¹.</p>
1846	SE	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	ES	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	CE	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	GO	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	MA	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	SC	Leis provinciais de 1840, 1842, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	AL	Leis provinciais de 1840, 1843 e 1844	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 11/02/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	PB	Lei de 08/07/1845	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 14/05/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	MA	Lei provincial sem especificação	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/05/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵²¹ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 13/08/1846 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1846, Tomo II, p. 506-507).

1846	SP	Lei provincial sem especificação	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/05/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	GO	Lei de 31/07/1845	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/05/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	SE	Lei nº 146, de 18/03/1845	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/05/1846)	Em 12/08/1846, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 146, de 18/03/1845 ⁵²² .
1846	PB	Lei nº 8, de 10/07/1845	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/05/1846)	Em 12/08/1846, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer discordando da consulta da Seção de Fazenda do Conselho de Estado por entender que o Ato Adicional de 1834 “permite às assembleas provinciaes legislar sobre impostos de importação, e bem que se considerem prejudicadas as imposições geraes, porque com os novos tributos provinciaes diminuirá a somma das imposições; contudo conhece-se que o lavrador é em ultimo resultado quem fica prejudicado com a dedução de tantas imposições, mas não o cofre geral; não se devendo dar tão ampla intelligencia àquellas palavras ‘comtanto, que não prejudiquem os impostos geraes’ que venhão as assembleas provinciaes a fica inhibidas completamente de augmentar sua receita, e prover as verdadeiras necessidades das suas províncias” ⁵²³ .
1846	SE	Leis provinciais de 1845	Aposentadoria e pensão Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 04/07/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	MT	Projeto de lei	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 17/07/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵²² O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 13/08/1846 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1846, Tomo II, p. 507).

⁵²³ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 13/08/1846 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1846, Tomo II, p. 507).

1846	SE	Projeto de lei	Organização e funcionamento do Legislativo provincial	Ministério do Império (Ofício de 17/08/1846)	Consta a existência de um parecer da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados “o qual conclue que não deve ser sancionado o mencionado projecto”, contudo tal documento “não está assignado”.
1846	CE	Lei nº 355, de 12/09/1845	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 28/08/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	RN	Lei nº 121, de 04/10/1845	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 07/10/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	RN	Lei nº 136, de 07/11/1845	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 07/10/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei nº 230, de 1845	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 03/11/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei nº 236, de 1845	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 03/11/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	BA	Lei nº 249, de 1845	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 03/11/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	SC	Leis provinciais de 1846	Desapropriação e bens públicos Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas e entidades filantrópicas	Consulta da Seção dos Negócios da Fazenda do Conselho de Estado de 10/11/1846	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1846	CE	Lei nº 14, de 11/08/1846	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 23/11/1846)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1847	PA	Lei nº 132, de 28/05/1846	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 21/15/1847)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1847	PA	Leis provinciais de 1846	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/06/1847)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1847	SE	Leis provinciais de 1846	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/06/1847)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1847	MG	Leis provinciais de 1846	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/06/1847)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1847	AL	Lei nº 5, de 09/07/1839	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 19/06/1847)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

					Provinciais da Câmara dos Deputados.
1848	SP	Lei nº 14, de 1848	Organização eclesiástica	Ministério do Império (Ofício de 13/06/1848)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1848	SP	Lei nº 17, de 1848	Organização eclesiástica	Ministério do Império (Ofício de 13/06/1848)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1848	PI	Lei nº 218, de 20/09/1847	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 19/08/1848)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1848	MA	Lei provincial sem especificação	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 26/09/1848)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	SE	Lei nº 258, de 1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 258/1849 ⁵²⁴ .
1850	MG	Lei nº 434, de 1848	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 434/1848 ⁵²⁵ .
1850	CE	Lei nº 27, de 31/12/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 27/1849 ⁵²⁶ .
1850	GO	Lei nº 8, de 05/07/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 8/1849 ⁵²⁷ .

⁵²⁴ O referido parecer foi lido na sessão plenária de 28/06/1850, sendo acompanhado de proposição legislativa que previa a revogação, por contrariedade ao art. 12 do Ato Adicional, de diversos artigos de leis provinciais que versavam sobre tributação e fiscalização tributária, quais sejam: a) Lei Provincial do Pará nº 163, de 22/12/1849; b) Lei Provincial do Maranhão nº 259, de 23/10/1848; c) Lei Provincial do Ceará nº 27, de 31/12/1849; d) Lei Provincial de Pernambuco nº 244, de 16/06/1849; e) Lei Provincial de Alagoas nº 125, de 16/05/1849; f) Lei Provincial de Sergipe nº 258, de 10/05/1849; g) Lei Provincial de Santa Catarina nº 293, de 07/05/1849; h) Lei Provincial de Minas Gerais nº 434, de 24/10/1848; i) Lei Provincial de Goiás nº 8, de 05/07/1849; j) Lei Provincial de São Paulo nº 27, de 23/04/1849; k) Lei Provincial do Rio Grande do Sul nº 209, de 03/07/1849 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵²⁵ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵²⁶ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵²⁷ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

1850	PE	Lei nº 244, de 16/06/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 244/1849 ⁵²⁸ .
1850	SC	Lei nº 293, de 07/05/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 293/1849 ⁵²⁹ .
1850	SP	Lei nº 27, de 23/04/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 27/1849 ⁵³⁰ .
1850	AL	Lei nº 125, de 16/05/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 125/1849 ⁵³¹ .
1850	RS	Lei nº 209, de 03/07/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 209/1849 ⁵³² .
1850	PA	Lei nº 163, de 22/12/1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 05/01/1850)	Em 26/06/1850, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei Provincial nº 163/1849 ⁵³³ .
1850	SP	Lei provincial sem especificação	Organização eclesiástica	Ministério da Justiça (Ofício de 04/02/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	RS	Leis provinciais de 1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 08/06/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵²⁸ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵²⁹ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵³⁰ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵³¹ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵³² O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

⁵³³ O parecer foi lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 28/06/1850 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1850, Tomo I, p. 574-575).

1850	PA	Leis provinciais de 1849	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 08/06/1850)	Consta a existência de um parecer da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados “concluindo que seja ouvida a comissão de fazenda”, contudo tal documento “não está assignado”.
1850	RS	Lei nº 167, de 1849	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	MG	Lei nº 441	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	MG	Lei nº 445	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	RJ	Lei nº 443, de 1848	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 30/07/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	PB	Lei nº 4, de 23/03/1850	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 06/08/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	MA	Lei nº 257, de 10/12/1849	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 02/10/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	ES	Lei de 12/05/1849	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Ministério do Império (Ofício de 16/10/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1850	RJ	Lei nº 493, de 09/06/1849	Desapropriação e bens públicos	Ministério do Império (Ofício de 07/11/1850)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	SE	Leis provinciais de 1850	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 05/02/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	SE	Leis provinciais de 1850	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 04/07/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	MA	Leis provinciais de 1850	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 07/08/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	RN	Lei de 13/09/1851	Aposentadoria e pensão	Presidência da Assembleia Provincial do Rio Grande do Norte (Ofício de 23/09/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	SP	Lei nº 11, de 1851	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 08/10/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1851	SE	Leis provinciais de 1851	Tributação e fiscalização tributária Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 17/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 149, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 150, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 162, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 168, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 171, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	AL	Lei nº 174, de 1851	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1851	SE	Lei nº 332, de 11/03/1851	Concessão de privilégio para atividades	Ministério do Império (Ofício de 18/12/1851)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	RN	Leis provinciais de 1851	Orçamento e finanças públicas Organização eclesiástica Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 13/02/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1852	PI	Leis provinciais de 1849	Administração municipal Orçamento e finanças públicas Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 13/02/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	ES	Leis provinciais de 1850	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 21/05/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	SE	Leis provinciais de 1851	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 21/05/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	MT	Leis provinciais de 1850	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 21/05/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	PI	Lei nº 309, de 12/09/1851	Administração municipal	Ministério do Império (Ofício de 04/12/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	MT	Lei nº 9, de 11/06/1851	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 06/12/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1852	RS	Leis provinciais de 1851	Concessão de privilégio de atividades Empregos públicos Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 06/12/1852)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	RS	Lei nº 263, de 30/11/1852	Força policial	Ministério do Império (Ofício de 21/02/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	SC	Lei nº 314, de 1851	?	Ministério do Império (Ofício de 02/03/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	SC	Lei nº 335, de 1851	?	Ministério do Império (Ofício de 02/03/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	GO	Leis provinciais de 1851	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 02/03/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	MT	Lei de 09/07/1851	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 02/03/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	MT	Lei de 05/07/1852	Administração municipal Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 30/05/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	SP	Leis provinciais de 1852	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 30/05/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

			Tributação e fiscalização tributária		
1853	RS	Leis provinciais de 1852	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 16/07/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	MA	Leis provinciais de 1852	Orçamento e finanças públicas Regulação de atividades profissionais	Ministério do Império (Ofício de 26/07/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	PB	Leis provinciais de 1852	Aposentadoria e pensão Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 17/08/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	SC	Leis provinciais de 1852	Regulação de atividades profissionais Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 23/08/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	SP	Leis provinciais de 1853	Aposentadoria e pensão Força policial Eleições	Ministério do Império (Ofício de 25/08/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1853	GO	Leis provinciais de 1853	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 16/12/1853)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	SC	Leis provinciais de 1853	Empregos públicos Força policial	Ministério do Império (Ofício de 16/01/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	MG	Leis provinciais de 1853	Administração provincial Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 25/02/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	PI	Leis provinciais de 1852	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 15/03/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	RS	Leis provinciais de 1853	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 01/07/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	CE	Leis provinciais de 1853	Orçamento e finanças públicas Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 11/08/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1854	PB	Leis provinciais de 1854	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 30/10/1854)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	SC	Lei nº 385, de 07/07/1854	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 04/01/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

					Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	ES	Leis provinciais de 1854	Aposentadoria e pensão Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 11/01/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	MA	Leis provinciais de 1854	Aposentadoria e pensão Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 31/01/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	RN	Resolução de 02/09/1854 da Assembleia Provincial	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 12/03/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	PE	Lei nº 346, de 1854	Tributação e fiscalização tributária Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 16/04/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	PA	Lei de 14/10/1854	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 09/06/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	PR	Lei de 18/09/1854	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 18/07/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	CE	Lei provincial sem especificação	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 26/07/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	RJ	Leis provinciais de 1854	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 25/08/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	PA	Leis provinciais de 1854	Aposentadoria e pensão Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 05/11/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1855	RS	Lei nº 306, de 05/12/1854	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 10/11/1855)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	PA	Lei nº 2, de 25/04/1838	Força policial	Ministério do Império (Ofício de 21/01/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	MG	Leis provinciais de 1855	Empregos públicos Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 15/02/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	AL	Leis provinciais de 1855	Empregos públicos Força policial	Ministério do Império (Ofício de 15/03/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	SE	Leis provinciais de 1855	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 28/05/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	SC	Leis provinciais de 1855	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 28/05/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1856	SE	Leis provinciais de 1855	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 10/06/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	RJ	Leis provinciais de 1855	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 22/07/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	SC	Lei nº 11, de 1856	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 13/09/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	SC	Lei nº 14, de 1856	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 13/09/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1856	RN	Leis provinciais de 1855	Aposentadoria e pensão Câmaras Municipais Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 24/12/1856)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	SC	Lei nº 11, de 1856	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 13/06/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	SC	Lei nº 14, de 1856	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 13/06/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	SC	Lei nº 427, de 1857	?	Presidência da Província de Santa Catarina (Ofício de 16/07/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	SC	Lei nº 440, de 1857	?	Presidência da Província de Santa Catarina (Ofício de 16/07/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	PB	Lei nº 4, de 25/09/1856	Aposentadoria e pensão Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 24/07/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	ES	Leis provinciais de 1856	?	Presidência da Província do Espírito Santo (Ofício de 24/08/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	BA	Leis provinciais de 1856 com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 21/11/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	MG	Lei nº 882, de 13/07/1857	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 14/12/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1857	RN	Lei nº 357, de 1857	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 31/12/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1857	RN	Lei nº 358, de 1857	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 31/12/1857)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1858	MG	Leis provinciais de 1856	Aposentadoria e pensão Câmara Municipal	Ministério do Império (Ofício de 26/01/1858)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1858	CE	Lei nº 816, de 16/09/1857	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 17/06/1858)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1858	BA	Lei nº 665, de 31/12/1857	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 22/07/1858)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1858	MT	Leis provinciais de 1858	?	Ministério do Império (Ofício de 20/12/1858)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	RN	Lei provincial promulgada pela Assembleia Provincial e suspensa pelo Presidente da Província	Eleições	Ministério do Império (Ofício de 15/07/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	SE	Leis provinciais de 1858	Aposentadoria e pensão Eleições Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 03/09/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	PE	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 03/09/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	PR	Leis provinciais de 1859	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 03/09/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	PI	Lei nº 394, de 14/12/1855	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 13/10/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1859	SC	Lei nº 471, de 30/04/1859	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 04/11/1859)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RS	Lei nº 433, de 08/01/1859	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 09/06/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	PB	Leis provinciais de 1859	Aposentadoria e pensão Força policial Organização judiciária Organização de irmandades religiosas e	Ministério do Império (Ofício de 09/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

			entidades filantrópicas Posturas municipais		
1860	AM	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	AL	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	BA	Lei de 31/12/1857	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	GO	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RS	Lei nº 433, de 08/01/1859	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 09/06/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MA	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MG	Leis provinciais de 1857	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	PA	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	PE	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	SE	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RN	Lei nº 429, de 13/09/1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	SC	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	BA	Resolução de 17/01/1859 da Assembleia Provincial suspensa pelo Presidente da Província	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RN	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	GO	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

					Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MG	Leis provinciais de 1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	BA	Lei de 17/12/1858	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 15/05/1860)	Em 10/06/1862, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei de 17/12/1858 ⁵³⁴ .
1860	ES	Leis provinciais de 1859	Direito processual	Ministério da Justiça (Ofício de 22/05/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RN	Leis provinciais de 1859	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 13/07/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RJ	Lei de 19/10/1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 26/07/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MT	Leis provinciais de 1859	Aposentadoria e pensão Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 01/08/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	ES	Leis provinciais de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 18/08/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	RN	Lei nº 482, de 14/04/1860	Administração provincial	Ministério da Fazenda (Ofício de 22/08/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MT	Leis provinciais de 1860	?	Ministério do Império (Ofício de 05/12/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	MG	Lei provincial sem especificação	Regulação de atividades profissionais	Ministério da Justiça (Ofício de 28/12/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1860	BA	Lei nº 727, de 17/12/1858	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 05/12/1860)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	BA	Lei nº 728, de 18/12/1858	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 29/01/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	PR	Leis provinciais de 1860	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 22/02/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵³⁴ Parecer lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 10/06/1862 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1862, Tomo II, p. 61-62).

1861	SC	Leis provinciais de 1857	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 16/05/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	ES	Lei nº 354, de 1859	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 29/01/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	ES	Lei nº 358, de 1859	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 29/01/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	ES	Lei nº 373, de 1859	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 29/01/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	RN	Leis provinciais de 1859	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 16/05/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	BA	Leis provinciais de 1860	Aposentadoria e pensão Obras públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 05/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	PE	Leis provinciais de 1859	Administração provincial Direito processual Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 07/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	AL	Leis provinciais de 1859	Posturas municipais Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	SE	Lei nº 577, de 1859	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	MT	Leis provinciais de 1860	Posturas municipais Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 08/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	AL	Lei nº 5, de 09/07/1839	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 14/06/1861)	Em 10/08/1861, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer pela revogação de alguns dispositivos da Lei nº 5/1839 ⁵³⁵ . O parecer foi rejeitado pelo Plenário da Câmara dos

⁵³⁵ Parecer lido na sessão plenária da Câmara dos Deputados de 16/08/1861 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1861, Tomo IV, p. 168-169).

					Deputados na sessão legislativa de 1864 ^{536, 537} .
1861	AM	Leis provinciais de 1859	Empregos públicos Câmaras Municipais Crimes e sanções	Ministério do Império (Ofício de 19/06/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	CE	Leis provinciais de 1860	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 14/08/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	RN	Leis provinciais de 1860	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 14/08/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	ES	Leis provinciais de 1860	Aposentadoria e pensão Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 30/09/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	CE	Leis provinciais de 1860	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 30/09/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	SC	Leis provinciais de 1860	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 04/10/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	PB	Leis provinciais de 1860	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 17/10/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	PA	Leis provinciais de 1859	Aposentadoria e pensão Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 19/12/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1861	SE	Leis provinciais de 1861	Regulação de atividades profissionais Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 28/12/1861)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	CE	Leis provinciais de 1860	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 10/01/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PI	Leis provinciais de 1859	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 10/01/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	MG	Leis provinciais de 1860	Posturas municipais Regulação de atividades profissionais	Ministério do Império (Ofício de 13/01/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵³⁶ A discussão sobre a matéria foi realizada nas sessões dos dias 16, 20 e 30 de junho de 1864 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1864, Tomo II, p. 182-184; 232-235; 321-323).

⁵³⁷ Merece destaque a relevante discussão travada na sessão de 16/06/1864 acerca de aspectos técnicos dos efeitos decorrentes da constatação da incompatibilidade entre uma lei provincial e o Ato Adicional de 1834 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1864, Tomo II, p. 182-184).

1862	MG	Leis provinciais de 1860	Orçamento e finanças públicas Força policial	Ministério do Império (Ofício de 11/04/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	BA	Lei nº 844, de 03/08/1860	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 11/04/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	ES	Leis provinciais de 1861	Aposentadoria e pensão Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 11/04/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PB	Leis provinciais de 1861	Aposentadoria e pensão Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 21/04/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PB	Leis provinciais de 1861	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 29/04/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	MT	Leis provinciais de 1861	Orçamento e finanças públicas Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 06/05/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PA	Lei nº 346, de 03/12/1859	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 13/05/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	ES	Leis provinciais de 1861	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 11/06/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	MT	Leis provinciais de 1861	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 11/06/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	BA	Lei nº 879, de 22/12/1861	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Agricultura (Ofício de 09/08/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PE	Lei nº 510, de 18/06/1861	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Agricultura (Ofício de 09/08/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	AL	Leis provinciais de 1861	Eleições Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 16/08/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	MA	Leis provinciais de 1861	Aposentadoria e pensão Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas Organização judiciária Orçamento e finanças públicas Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 13/09/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1862	MA	Leis provinciais de 1860	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 09/10/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	PR	Leis provinciais de 1861	Orçamento e finanças públicas Posturas municipais Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 24/10/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1862	SC	Leis provinciais de 1861	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 20/11/1862)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1863	PB	Leis provinciais de 1862	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 16/07/1863)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	ES	Projetos de lei não sancionados	Orçamento e finanças públicas Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 23/01/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	ES	Projeto de lei não sancionado	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 01/02/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	ES	Projeto de lei não sancionado	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 11/03/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	AL	Lei de 11/1863	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 17/05/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	AL	Lei nº 407, de 09/12/1863	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 17/05/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	CE	Leis provinciais de 1861	Aposentadoria e pensão Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 10/06/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	SE	Lei provincial de 1863	Organização e funcionamento do Legislativo provincial	Ministério do Império (Ofício de 16/06/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	CE	Leis provinciais de 1861	Aposentadoria e pensão Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 19/09/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	CE	Leis provinciais de 1862	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 26/09/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	CE	Leis provinciais de 1862	Posturas municipais	Ministério da Fazenda (Ofício de 24/11/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1864	AL	Leis provinciais de 1862 e 1863	Aposentadoria e pensão Concessão de privilégios de atividades Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Ministério do Império (Ofício de 24/11/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1864	RS	Leis provinciais de 1864	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 24/11/1864)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1865	AM	Leis provinciais de 1864	Direito Processual	Ministério do Império (Ofício de 21/04/1865)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1865	AM	Leis provinciais de 1863	Tributação e fiscalização tributária	Ministério da Fazenda (Ofício de 01/12/1865)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1865	PB	Lei provincial de 1864	Administração provincial Concessão de privilégios de atividades Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Ministério do Império (Ofício de 29/12/1865)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1866	SP	Projeto de lei	Administração provincial	Ministério do Império (Ofício de 17/07/1866)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1867	PE	Projeto de lei	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 05/06/1867)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	RJ	Leis provinciais de 1866	Força policial Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 14/09/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	CE	Leis provinciais de 1866	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 15/09/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	SP	Leis provinciais de 1866	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 16/09/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	ES	Leis provinciais de 1867	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 18/09/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	MA	Leis provinciais de 1866	Aposentadoria e pensão Orçamento e finanças públicas Organização de irmandades religiosas e	Ministério do Império (Ofício de 26/09/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

			entidades filantrópicas Posturas municipais		
1868	SC	Leis provinciais de 1866	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 16/11/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1868	RJ	Resolução de 15/11/1867 da Assembleia Provincial suspensa pelo Presidente da Província	Desapropriação e bens públicos	Ministério do Império (Ofício de 20/11/1868)	Em 14/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer concluindo que “não deve ser sancionado o citado projecto de lei” ⁵³⁸ .
1868	MA	Leis provinciais de 1867	Posturas municipais	Ministério do Império (Ofício de 27/11/1868)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	PE	Leis provinciais de 1867	Concessão de privilégios de atividades Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 22/02/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	ES	Projeto de lei de 18/11/1868	Força policial	Ministério do Império (Ofício de 02/03/1869)	Em 14/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que “não deve ser sancionado o citado projecto de lei” ⁵³⁹ .
1869	CE	Lei nº 21, de 16/12/1868	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 01/07/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	CE	Lei nº 24, de 16/12/1868	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 01/07/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	CE	Lei nº 28, de 17/12/1868	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 01/07/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	CE	Lei nº 30, de 18/12/1868	Força policial	Ministério do Império (Ofício de 01/07/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	BA	Projeto de lei	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 02/07/1869)	Em 11/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴⁰ .
1869	BA	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 02/07/1869)	Em 11/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo

⁵³⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 120.

⁵³⁹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 105.

⁵⁴⁰ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 67.

					que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴¹
1869	PR	Projeto de lei	Aposentadoria e pensão Empregos públicos Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofícios de 03 e 09/07/1869)	Em 11/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveriam ser sancionados os projetos de lei ⁵⁴² .
1869	PR	Resoluções da Assembleia Provincial com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 09/07/1869)	Em 11/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, “aprovando os actos do presidente da província pelos quaes foram suspensas as publicações das resoluções da assembléa provincial” ⁵⁴³ .
1869	RN	Projeto de lei	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 17/07/1869)	Em 11/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴⁴
1869	PB	Projeto de lei nº 3, de 14/11/1868	Força policial	Ministério do Império (Ofício de 17/07/1869)	Em 14/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴⁵
1896	PB	Projeto de lei nº 15, de 30/11/1868	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 17/07/1869)	Em 14/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴⁶
1869	BA	Projeto de lei	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 23/09/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	CE	Projetos de lei de 1868	Aposentadoria e pensão Força policial	Ministério do Império (Ofício de 23/09/1869)	Em 13/09/1869, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, concluindo que não deveriam ser sancionados os projetos de lei ⁵⁴⁷ .
1869	PB	Resoluções da Assembleia Provincial com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 06/10/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	BA	Resolução de 21/06/1869 da	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 12/10/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

⁵⁴¹ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 67.

⁵⁴² Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 65-67.

⁵⁴³ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 65-67.

⁵⁴⁴ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 67.

⁵⁴⁵ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 105.

⁵⁴⁶ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 105.

⁵⁴⁷ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1869, Tomo V, p. 87-88.

		Assembleia Provincial			Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	PI	Leis provinciais de 1868 com execução suspensa pelo Presidente da Província	?	Ministério do Império (Ofício de 29/10/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1869	RJ	Lei de 18/12/1866	Aposentadoria e pensão Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 07/12/1869)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	MG	Lei de 13/07/1868 com execução suspensa pelo Presidente da Província	Organização eclesiástica	Ministério do Império (Ofício de 11/05/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	MG	Lei de 22/07/1868 com execução suspensa pelo Presidente da Província	Organização eclesiástica	Ministério do Império (Ofício de 11/05/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	CE	Resolução da Assembleia Provincial com execução suspensa pelo Presidente da Província	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 14/05/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	SE	Projeto de lei	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 20/05/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	PI	Projetos de lei	Empregos públicos Orçamento e finanças públicas Força policial	Ministério do Império (Ofício de 17/06/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	SC	Projeto de lei	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 28/06/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	BA	Lei nº 1.081, de 14/06/1869	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 19/08/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	SE	Lei provincial	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 15/09/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	PE	Lei nº 952, de 09/07/1870	Organização de irmandades religiosas e entidades filantrópicas	Ministério do Império (Ofício de 22/09/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1870	CE	Lei provincial com publicação e execução suspensa pelo Presidente da Província	Organização e funcionamento do Legislativo provincial	Ministério do Império (Ofício de 22/09/1870)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1871	PI	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 04/04/1871)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

1871	PR	Projeto de lei	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 11/05/1871)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1871	PE	Projeto de lei	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 08/07/1871)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1872	RJ	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 23/10/1872)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1873	RJ	Resolução da Assembleia Provincial	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 02/08/1873)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1874	RS	Projeto de lei	Força policial	Secretaria da Assembleia Provincial do RS (Ofício de 08/05/1874)	Por meio do Parecer nº 88, de julho de 1874, a Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados concluiu que não deveria ser sancionado o projeto de lei ⁵⁴⁸
1874	PA	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 17/06/1874)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1874	SP	Projeto de lei	Concessão de privilégio de atividades	Ministério do Império (Ofício de 11/07/1874)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1874	PA	Projeto de lei	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 19/11/1874)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1875	SE	Resolução da Assembleia Provincial	Concessão de privilégio de atividades	Ministério do Império (Ofício de 20/02/1875)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1875	ES	Lei nº 46, de 15/12/1873	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 03/04/1875)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1875	PA	Resolução da Assembleia Provincial	Empregos públicos	Presidência da Província do Pará (Ofício de 22/04/1875)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1875	SE	Leis provinciais de 1874	?	Ministério do Império (Ofício de 09/08/1875)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1875	MG	Projeto de lei	Concessão de privilégio de atividades	Ministério do Império (Ofício de 10/12/1875)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1876	RS	Projeto de lei	Força policial	Secretaria da Assembleia Provincial do RS (Ofício de 19/05/1876)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1876	MG	Projeto de lei	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 18/07/1876)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵⁴⁸ Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1875, Tomo V, p. 28.

1877	AL	Lei nº 964, de 08/05/1875	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 26/02/1877)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1877	MA	Lei provincial com execução suspensa pelo Presidente da Província	Organização judiciária	Ministério do Império (Ofício de 09/03/1877)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1877	RS	Projeto de lei nº 1.116, de 19/05/1876	Organização e funcionamento do Legislativo provincial	Secretaria da Assembleia Provincial do RS (Ofício de 27/03/1877)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1877	MG	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 27/04/1877)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1877	ES	Projeto de lei de 08/05/1877	Concessão de privilégio de atividades	Ministério do Império (Ofício de 24/05/1877)	A Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados proferiu parecer, “concluindo em projecto (n. 180) que propõe a nullidade da lei provincial”. O Projeto nº 180/1877 entrou em 1ª discussão no Plenário da Câmara dos Deputados em 30/12/1878, tendo sido deliberado por seu retorno à Comissão de Assembleias Provinciais ⁵⁴⁹ .
1878	PE	Lei nº 1.283, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 29/08/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	PE	Lei nº 1.288, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 29/08/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	PE	Lei nº 1.289, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 29/08/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	PE	Lei nº 1.296, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 29/08/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	RJ	Projeto de lei	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 06/11/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	PA	Projetos de lei com sanção negada pelo Presidente da Província	?	Ministério do Império (Ofício de 06/11/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	PA	Projeto de lei	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 06/11/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.

⁵⁴⁹ Conforme registros da sessão plenária de 30/12/1878, o requerimento para o retorno do Projeto nº 180/1877 à Comissão de Assembleias Provinciais se deu pela necessidade de reanálise da questão em razão do advento da Lei Provincial nº 10, de 10/08/1877 que revogou a impugnada Lei de 08/05/1877 (Anais do Parlamento Brasileiro – Câmara dos Deputados, ano de 1878, Tomo I, p. 229-230).

1878	SP	Resolução da Assembleia Provincial com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 08/11/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1878	SC	Lei nº 822, de 14/04/1877	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 30/12/1878)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	MT	Projeto de lei	Empregos públicos	Ministério do Império (Ofício de 06/02/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	SE	Lei provincial com execução suspensa pelo Presidente da Província	Câmaras Municipais	Presidência da Província de Sergipe (Ofício de 07/05/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	PR	Lei nº 477, de 25/04/1877	Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 11/08/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	AL	Resolução nº 806, de 21/06/1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 13/08/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	PR	Resolução da Assembleia Provincial	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 25/08/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	AM	Resolução da Assembleia Provincial	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 18/09/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	PA	Resolução da Assembleia Provincial com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Organização eclesiástica Tributação e fiscalização tributária	Ministério do Império (Ofício de 30/09/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	PA	Resolução da Assembleia Provincial com publicação suspensa pelo Presidente da Província	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 10/10/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	MG	Lei nº 2.467, de 23/10/1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 28/10/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1879	CE	Leis provinciais de 1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 04/12/1879)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1880	ES	Leis provinciais de 1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 19/01/1880)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1880	ES	Lei nº 8, de 1879	Concessão de privilégios de atividades	Ministério da Agricultura (Ofício de 23/01/1880)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1880	ES	Lei nº 22, de 1879	Obras públicas	Ministério da Agricultura	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

				(Ofício de 23/01/1880)	Provinciais da Câmara dos Deputados.
1880	ES	Lei nº 23, de 1879	Concessão de privilégios de atividades	Ministério da Agricultura (Ofício de 23/01/1880)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1880	SC	Projeto de lei	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 13/04/1880)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	RS	Lei nº 110, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 21/01/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	RS	Leis provinciais de 1879	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 28/01/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	BA	Lei nº 1.744, de 02/06/1877	Concessão de privilégios de atividades	Ministério da Agricultura (Ofício de 29/01/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	PB	Lei nº 645, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 24/02/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	PB	Lei nº 646, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 24/02/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	PB	Lei nº 655, de 1877	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 24/02/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	SE	Lei nº 1.090, de 1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 26/02/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	SE	Lei nº 1.097, de 1878	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 26/02/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	RS	Lei nº 1.228, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 04/03/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	SP	Lei nº 155, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 19/03/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	CE	Leis provinciais de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 12/05/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	SE	Lei nº 1.141, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 13/05/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	SE	Lei nº 1.154, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 13/05/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	RJ	Lei nº 2.499, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura	Sem manifestação da Comissão de Assembleias

				(Ofício de 22/06/1881)	Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	RJ	Lei nº 2.507, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 22/06/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	PE	Lei provincial sem especificação	Organização judiciária	Ministério da Justiça (Ofício de 03/08/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	BA	Lei nº 2.048, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 03/09/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1881	BA	Lei nº 2.104, de 1880	Agricultura	Ministério da Agricultura (Ofício de 03/09/1881)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1882	SP	Lei nº 102, de 24/04/1880	Concessão de privilégios de atividades	Ministério do Império (Ofício de 06/11/1882)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1882	RJ	Projeto de lei	Empregos públicos Obras públicas	Ministério do Império (Ofício de 22/12/1882)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1883	SC	Resolução da Assembleia Provincial	Administração municipal	Ministério do Império (Ofício de 20/01/1883)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1883	PB	Projeto de lei	Aposentadoria e pensão	Ministério do Império (Ofício de 10/04/1883)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1883	RJ	Projeto de lei	Desapropriação e bens públicos	Ministério do Império (Ofício de 16/10/1883)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1883	SP	Resolução da Assembleia Provincial	?	Ministério do Império (Ofício de 18/10/1883)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1883	MG	Projeto de lei	Administração municipal	Ministério do Império (Ofício de 07/11/1883)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1885	PE	Lei provincial sem especificação	Regulamentação de atividades profissionais	Ministério do Império (Ofício de 25/06/1885)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1885	AM	Lei provincial sem especificação	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 15/09/1885)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1886	RS	Lei nº 1.611, de 1886	Instrução pública	Ministério do Império (Ofício de 06/05/1886)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1886	RS	Lei nº 1.614, de 1886	Orçamento e finanças públicas	Ministério do Império (Ofício de 06/05/1886)	Sem manifestação da Comissão de Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados.
1888	MT	Resolução nº 756 da Assembleia Provincial	Câmaras Municipais	Ministério do Império (Ofício de 11/06/1888)	Sem manifestação da Comissão de Constituição e

					Legislação da Câmara dos Deputados.
1888	ES	Projeto de lei	Organização do Legislativo provincial	Ministério do Império (Ofício de 11/09/1888)	Sem manifestação da Comissão de Constituição e Legislação da Câmara dos Deputados.