

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**MARCOS ROBERTODE LIMA AGUIRRE**

**O IDEÁRIO FEDERALISTA NO IMPÉRIO DO BRASIL**

Porto Alegre

2015

**MARCOS ROBERTO DE LIMA AGUIRRE**

**O IDEÁRIO FEDERALISTA NO IMPÉRIO DO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do Título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza  
Júnior

Porto Alegre  
2015

## **Dedicatória**

A minha família, que com carinho, dedicação, amor e atenção, sempre estiveram ao meu lado, proporcionando-me o que há de melhor. Ao meu pai, *in memoriam*.

Aos amigos e às pessoas que são importantes em minha vida, pois sempre encontraram tempo para me auxiliar de uma forma ou de outra.

Ao meu amor pela paciência e os momentos furtados.

Por fim, ao meu orientador, Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Júnior, pelo exemplo de pessoa humana, professor, estadista e líder.

## **Agradecimentos**

Ao Professor Cezar Saldanha de Souza Junior, por tudo que ele representa na minha vida e na vida de muitas pessoas. O maior exemplo de pessoa humana e professor que já conheci. Seus ensinamentos alicerçaram e subsidiaram toda a construção teórica que se segue.

Realço aqui, o importante laço de amizade construído no convívio da elaboração desta tese, que consolidou uma fraterna comunhão, para além das portas da academia. As contribuições na qualificação desse projeto, foram de suma importância, posto que uma pesquisa sempre é contínua no mundo acadêmico.

Por fim, meu profundo agradecimento ao professor Alfredo de Jesus Dal Molin Flores, pela iniciação no mundo da academia, aos professores Rodrigo Valin de Oliveira, Carlos Eduardo Dieder Reverbel e Gustavo Vicente Sander pelos brilhantes ensinamentos e profícuas contribuições ao presente trabalho. Aos meus amigos: Giancarlo Michel de Almeida, pelas valorosas contribuições, Mauro Niches, pela melhor aula de ABNT que já tive em toda a minha vida, aos amigos de jornada da UFRGS, Albenir Itaboraí Querubini Gonçalves, Álvaro José Bettanin Carrasco, André Goulart Holsbach, Jerônimo Basil de Almeida, Luciano Vaz Ferreira, Mateus José de Lima Wesp e Wagner Silveira Feloniouk, pela amizade sincera, aos alunos do Direito da UFRGS do ano de 2013 pela oportunidade de aprender com eles a arte de ser “dis-docente”, e a minha família pelo apoio incondicional, incentivo e compreensão, o que tornou possível esse presente estudo.

“Ao que nos compete discernir, o único propósito da existência humana é lançar uma luz nas trevas do mero ser”

Carl G Jung Lembranças, Sonhos e Reflexões

## RESUMO

O presente trabalho é uma reflexão sobre as origens do federalismo no Brasil do século XIX. A análise tem como escopo evidenciar a trajetória dos maiores protagonistas desse tema, pois somente com o discernimento de suas experiências é que podemos verificar seus estudos e doutrina sobre o federalismo. Assim, o presente trabalho tem como início uma breve explicação sobre o que é federalismo, depois, um estudo da realidade brasileira de 1824, passando a direcionar para o campo de investigação científica sobre Ato Adicional, Lei de Interpretação do Ato Adicional e legislação correlata. Após, um estudo sobre a vida e obra do maior expoente da sua época, em defesa da centralização do poder, o representante da ideologia conservadora, o senhor Paulino José Soares de Sousa, mais conhecido como o Visconde do Uruguai. Ainda, estudamos a vida e a obra de Tavares Bastos e seus estudos contrários a centralização exacerbada do poder, através da proposta liberal sobre o federalismo. Encerramos o trabalho com a análise da vida e obra de João de Azevedo Carneiro Maia, conforme apresentado na monografia de Mario Maia Coutinho "O Pai do Municipalismo". Por fim, demonstramos os fundamentos federalistas ainda no Brasil Império.

Palavras-chave: Brasil, Segundo Reinado, Federalismo, Visconde do Uruguai, Tavares Bastos, João de Azevedo Carneiro Maia e Mario Maia Coutinho.

## **ABSTRACT**

The present work is a reflection on the origins of federalism in Brazil in the 19th century. The analysis is scoped to show the trajectory of the greatest protagonists of this issue, because only the discernment on their experiences is that we can verify their studies and doctrine on federalism. Thus, the present work starts with a brief explanation of what federalism is, then, a study of Brazilian reality in 1824, going to direct into the field of scientific research in the Additional Act, Interpretation law of the Additional Act and related legislation. After a study of the life and work of the greatest exponent of that time, in defense of government centralization, the representative of conservative ideology, Mr. Paulino José Soares de Sousa, better known as the Viscount of Uruguay. Still, we study the life and work of Tavares Bastos and his studies opposed to the exacerbated government centralization, within the liberal proposal on federalism. We finish the study with the analysis of the life and work of João de Azevedo Carneiro Maia, according to Mario Maia Coutinho monography "O Pai do Municipalismo". Finally, we demonstrate the federalist grounds still in Brazil Empire.

Key-words: Brazil, Second Empire, Federalism, Viscount of Uruguay, Tavares Bastos, João Azevedo Carneiro Maia and Mario Maia Coutinho.

## RIASSUNTO

Questo Studio è una riflessione sulle origine del federalismo in Brasile dal secolo XIX. La analise prima per evidenziare la traiettoria dei suoi maggior protagonisti di questo argomento, perché solo con lo discernimento di suoi esperienze possiamo vedere i suoi studi e dottrine sul federalismo. Così, questo studio inizia colla breve spiegazione sul cosa significa il federalismo, poi, un verifico della realtà brasiliana dal 1824, passando a direzionarsi alla ricerca scientifica nel Atto Aggiuntivo, Legge della Interpretazione del Atto Aggiuntivo e legislazione relativa. Poi, uno studio sulla vita e lavoro dal maggior esponente della sua epoca, in difesa dalla centralizzazione del potere, il rappresentante della ideologia concervatrice, il Signore Paulino José Soares de Souza, più conosciuto come Visconde dal Uruguai. Ancora, studiamo la vita e lavoro di Tavares Bastos e suoi studi contrari alla centralizzazione esacerbata del potere, attraverso la proposta liberale sul federalismo. Lo studio finisce col'analise della vita e lavoro da João de Azevedo Carneiro Maia, come presentata nella monografia di Mario Maia Coutinho "O pai do Municipalismo". Infine, abbiamo dimostrato i fondatezze federalisti ancora in Brasile Empire .

Parole chiave – Brasile, Secundo Regno, Federalismo, Visconde dal Uruguai, Tavares Bastos, João de Azevedo Carneiro Maia e Mario Maia Coutinho.

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>10</b>  |
| <b>2 O IMPULSO FEDERALISTA NO BRASIL IMPÉRIO</b> .....   | <b>12</b>  |
| 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE FORMA DE ESTADO.....  | 12         |
| 2.2 ESTADO UNITÁRIO.....   | 13         |
| 2.3 ESTADOS EM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO.....   | 15         |
| 2.2 FORMA DE ESTADO FEDERAL.....   | 16         |
| <b>2.2.1 Federalismo e Federação</b> .....   | <b>16</b>  |
| <b>2.2.2 Federalismo no Brasil</b> .....   | <b>20</b>  |
| <b>2.2.3 Princípio da Subsidiariedade</b> .....  | <b>22</b>  |
| 2.3 OS MOMENTOS DO DEBATE.....   | 27         |
| <b>2.3.1 O Brasil de 1824 a 1834</b> .....   | <b>28</b>  |
| <b>2.3.2 Lei nº 16 de 12 de Agosto de 1834: O Ato Adicional</b> .....                          | <b>32</b>  |
| <b>2.3.3 Lei nº 105 de 12 de Maio de 1840: Interpretação do Ato Adicional</b> .....            | <b>37</b>  |
| <b>3 OS PRINCIPAIS PENSADORES NO BRASIL IMPÉRIO</b> .....                                      | <b>43</b>  |
| 3.1 O PENSAMENTO DE VISCONDE DO URUGUAI.....   | 43         |
| <b>3.1.1 Vida e obra jus-política</b> .....  | <b>43</b>  |
| <b>3.1.2 Contribuição conservadora sobre federalismo: a centralização</b> .....                | <b>59</b>  |
| 3.2 O PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS.....  | 72         |
| <b>3.2.1 Vida e obra jus-política</b> .....  | <b>72</b>  |
| <b>3.2.2 Contribuição liberal sobre federalismo: a descentralização</b> .....                  | <b>81</b>  |
| 3.3 O PENSAMENTO DE JOAO MAIA.....   | 89         |
| <b>3.3.1 Vida e Obra JUS-POLÍTICA</b> .....  | <b>89</b>  |
| <b>3.3.2 Considerações sobre a obra “O Município”</b> .....                                    | <b>94</b>  |
| 3.3.2.1 Introdução.....  | 94         |
| 3.3.2.2 Histórico do Município da Antiguidade até a Modernidade.....                           | 95         |
| 3.3.2.3 Histórico do Município em Portugal.....  | 96         |
| 3.3.2.4 Histórico do Município no Brasil.....  | 97         |
| 3.3.2.5 Estudo conceitual sobre o município.....   | 99         |
| 3.3.2.6 Doutrina individualista moderna versus doutrina publicista romanista.....              | 101        |
| 3.3.2.7 Considerações sobre a doutrina da tutela administrativa.....                           | 103        |
| 3.3.2.8 Centralização e tutela na França versus autonomia local e liberdade na Inglaterra..... | 105        |
| 3.3.2.9 Direito municipal Brasileiro: câmaras municipais do Brasil no séc. XIX.....            | 107        |
| 3.3.2.10 Exame da Lei de 1º de Outubro de 1828: início do projeto centralizador...108          |            |
| 3.3.2.11 Exame do ato adicional de 1834: reforma liberal, mas centralizadora.....              | 111        |
| 3.3.2.12 projeto de reforma do Direito Municipal brasileiro.....                               | 113        |
| 3.3.2.13 Reforma democrática: questão eleitoral.....   | 114        |
| 3.3.2.14 Reforma orgânica: proposta de constituição municipal.....                             | 116        |
| 3.3.2.15 Bases orgânicas da reforma:.....  | 116        |
| 3.3.2.16 Reforma financeira e orçamentaria do município.....                                   | 117        |
| 3.3.2.17 Limitações ao poder executivo e legislativo municipais na reforma:.....               | 118        |
| 3.3.2.18 Reformas adicionais.....  | 119        |
| <b>4 CONCLUSÃO</b> .....   | <b>120</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....  | <b>126</b> |
| <b>ANEXO I - LEI Nº 16 DE 12 DE AGOSTO DE 1834</b> .....                                       | <b>133</b> |
| <b>ANEXO II - LEI Nº 105, DE 12 DE MAIO DE 1840</b> .....                                      | <b>138</b> |
| <b>ANEXO III - LEI N. 261 - DE 3 DE DEZEMBRO DE 1841</b> .....                                 | <b>140</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a discutir sobre a proposta do Federalismo no Brasil do século XIX. Na realidade, trata-se de uma reflexão sobre a natureza das Instituições brasileiras num determinado momento histórico que erigiu o conceito de sociedade no país. Inegavelmente a existência de uma tradição no pensamento político brasileiro nos coloca a analisar, estudar, pesquisar e refletir os rumos adotados dentre as alternativas a serem escolhidas.

A elaboração da presente pesquisa é o método hipotético-dedutivo, uma vez que os mesmos complementam-se na demonstração da verdade das proposições submetidas à análise.

As razões para a escolha do tema em análise baseiam-se nas esferas acadêmica, social e jurídica, sendo esta reflexão obtida mediante o debate entre a corrente conservadora, defendida por Visconde do Uruguai, pela centralização, a contraproposta liberal, defendida por Tavares Bastos, através da descentralização e a proposta racionalista de João Azevedo Carneiro Maia.

O trabalho é dividido em quatro capítulos, onde é traçada uma análise crítica a respeito do tema, definindo e explicitando suas causas e consequências, apresentando a metodologia, os autores e a matéria a ser discutida.

O segundo capítulo servirá como um intróito sobre o Ideário Federalista no Brasil, discutindo as Formas de Estado, desde o Estado Unitário, passando pelos Estados, em Processo de Descentralização, a diferença entre federalismo e federação e a sua relação com o princípio da Subsidiariedade.

Ainda, de modo a criar subsídios necessários para a abordagem pretendida neste estudo, serão analisados os momentos do debate através das fases legislativas: de 1824 até a criação do Ato Adicional em 1834, o período do Ato Adicional durante a sua vigência, e a criação da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840.

Estabelecida então, a base necessária para a discussão pretendida, o terceiro capítulo versa sobre o modelo proposto acerca do Federalismo, a proposta de centralização do poder. Esse estudo começa com a análise da vida e obra jus-política de seu maior expoente: o Paulino José Soares de Sousa, e após, a sua contribuição para o debate, com a proposta de centralização do poder.

Também neste capítulo, são lançadas sugestões e críticas sobre a proposta conservadora apresentada no capítulo anterior, através da resposta liberal. Inicia-se igualmente, com a análise sobre a vida e a obra jus-política de seu maior defensor: Tavares Bastos, e a sua contribuição, com a proposta descentralizadora do poder, defendida através do pensamento liberal.

Encerra-se o terceiro capítulo com a apresentação da tese da autonomia municipal no Brasil, com apoio doutrinário na obra de João Maia, através de uma revisão da Constituição, dentro do debate sobre o Ato Adicional de 1834, com uma proposta de descentralização no âmbito do município.

Por fim, apresentaremos as conclusões do presente trabalho científico.

## 2 O IMPULSO FEDERALISTA NO BRASIL IMPÉRIO

Neste primeiro momento, iremos contextualizar o significado do regime político, a fim de possibilitar uma melhor compreensão do trabalho.

### 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE FORMA DE ESTADO

Da antiguidade aristotélica, passando pelo Estado Moderno até a atualidade, o estudo jurídico e político do Estado foi direcionado e concatenado a se apresentar no estudo da organização política de uma sociedade, ou seja, o estudo do Regime Político. Há no mínimo 5 pontos a se estudar no Direito Público sobre a organização política de uma determinada sociedade: *Forma de Estado* (no Brasil é Federação desde a proclamação da República, antes era Unitário), *forma de governo* (no Brasil é República, antes era Império), *regime de governo* (democrático na maioria das nações Ocidentais atuais), *sistema de governo* (no Brasil é o presidencialismo), *sistema de poderes* (no Brasil ainda há a clássica divisão em três poderes)<sup>1</sup>.

O modo como se distribui o poder político num sistema de poderes influencia diretamente o regime de governo que um Estado possui. Uma divisão de poderes equilibrada, com a devida divisão racional de funções contribui para o desenvolvimento de uma democracia saudável; já um sistema sem divisão de poderes ou com a má distribuição dos mesmos contribui para a decadência do processo democrático e a ascensão de um regime autoritário, devido a má administração e corrupção a que está submetido o Estado em situação de ingerência de poderes.

Quanto a Forma de Governo, nos referimos à como é exercido o poder (o que poderíamos chamar de 'Regime Político' stricto sensu), ou seja, se o poder é exercido diretamente pelo povo ou por um corpo burocrático a serviço da maioria

<sup>1</sup> CF88: “**Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos...”

“**Art. 2º** São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“**Art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“**Art. 21.** Compete à União: manter, declarar, assegurar, permitir, decretar, organizar... etc.”

“**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição: § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (competência dos Estados é residual).

“**Art. 30.** Compete aos Municípios” (o município é ente federativo a partir da CF88).

(democracia), por um corpo burocrático a serviço da ordem (autoritarismo) ou por um corpo burocrático a serviço de uma ideologia (totalitarismo).

Já Forma de Estado refere-se a como é distribuído o poder no território do Estado, com maior unidade num governo/administração central ou com maior autonomia num governo/administração descentralizado. Entre esses dois pontos extremos (centralização e descentralização) podemos encontrar vários tipos ideais, dependendo da teoria corrente.

Estudando formas de organização territorial do poder (Forma de Estado) no Direito Comparado, identificamos basicamente 4 tipos de organização<sup>2</sup>: Unitário e Federal (além da divisão clássica, subdivide em unitário simples, desconcentrado, descentralizado; e Federal centrípeto ou centrífugo, de 2 ou 3 níveis, simétrico ou assimétrico), Regional e Autônomo.

Parece-nos essa uma divisão mais completa, e em conformidade com a doutrina mais atual, ainda que Jose Afonso da Silva divida em Estados Unitários (Centralizados ou Descentralizados) e Estados Compostos (União Pessoal, União Real, Confederação, Federação). Vejamos em plano geral como a doutrina compreende cada um dos tipos de organização territorial, necessariamente, com mais atenção a forma Federal.

## 2.2 ESTADO UNITÁRIO

O Estado Unitário Simples só é possível em microestados ou então em Estados membros de uma federação, na qual o Estado membro possui autonomia e não soberania. Contudo, um estado unitário soberano simples não é possível desde os tempos absolutistas, pois, mesmo que o poder executivo fosse centralizado, a administração territorial não o pode ser por inviabilidade prática<sup>3</sup>. Assim, esse modelo acaba sendo apenas um modelo hipotético ou histórico, como as cidades-

---

<sup>2</sup> Conforme Prof. José Luiz Quadros de Magalhães, Mestre e Doutor em Direito pela UFMG. Professor do Unicentro Izabela Hendrix. Professor do mestrado e doutorado da UFMG, PUC-MG e UBM-RJ. Diretor do Centro de Estudos Estratégicos em Direito do Estado. MAGALHÃES, Jose Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/download/25918/25481](http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/download/25918/25481)> Acessado em 20 de Junho de 2013.

<sup>3</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos**. In Tratado de Direito Constitucional Vol 1.São Paulo: Saraiva, 2010, pag 556.

estado gregas, os pequenos reinos e repúblicas do final da Idade Média, e atualmente possível nos microestados (como o principado de Mônaco).

O Estado Unitário Desconcentrado é o tipo de estado unitário mais plausível que o simples, pois funciona com órgãos 'consultivos' do poder central, divididos territorialmente, o que torna a administração viável, porém não tão eficaz quanto uma administração realmente autônoma.

Servem de exemplo as monarquias 'absolutistas'<sup>4</sup> na Europa do início da Modernidade (pois mesmo com governo, Justiça e unidade nacional centralizados na figura do Rei, havia administração descentralizada e subordinada ao poder central, para tornar viável o governo central).

Já o Estado Unitário Descentralizado é realidade atual, pois trata-se da descentralização administrativa e judicial em regiões, o que ocorre com Estados unitários ainda existentes na Europa.

A diferença do desconcentrado é que, não só a administração, mas o poder judiciário também é dividido em regiões. É o que ocorre hoje na França, que ainda é formalmente "nação una e indissolúvel" por disposição constitucional, mas divide a administração de governo e da justiça em regiões e distritos.

O Estado Unitário, nos parece, foi apenas um conceito mais didático para se explicar reduzidamente a complexa realidade dos Estados modernos, quando do surgimento destes. Isso, pois, não há como um poder central administrar toda uma sociedade por um território extenso. O que teria ocorrido é que este poder chamado central tinha uma função muito específica para a manutenção do Estado moderno emergente, a de unificar diferentes comunidades em todas as localidades de um território, em torno da ideia de nação, facilitando o fluxo econômico, a segurança, a pacificação de conflitos entre as comunidades de um mesmo território. Enfim, não era essa centralização algo que acabasse com a autonomia local, até pela impossibilidade fática de se fazer isso nos tempos do surgimento do Estado moderno, mas é essa centralização e unificação algo de muito útil para a manutenção das comunidades locais.

Assim, podemos afirmar que, atualmente, com o advento de tecnologias cada vez mais inovadoras, a sociedade pode se organizar melhor em pequenas comunidades, o que requer uma maior autonomia local e maior responsabilidade

---

<sup>4</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos**. In Tratado de Direito Constitucional Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2010, pag 564.

democrática para cada cidadão dentro de sua comunidade. Os Estados unitários então só existem como conceito que determina uma realidade que jamais existiu, sendo então muito mais apropriado para o estudo das Formas de Estado se verificar o grau e os tipos de descentralização a que as sociedades estão sujeitas.

### 2.3 ESTADOS EM PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Como já vimos, desde o Estado Moderno a tendência é de descentralização e não de unificação e centralização do poder. Isso pois, a medida que a experiência humana se enriquece com a vivência histórica, com testes e mais testes de possibilidades de organização social do poder, maior é o clamor pela participação democrática e aberta na definição e construção do bem comum. E o que a experiência na ciência política nos revela é que quanto mais descentralizado é um Estado, ou seja, quanto mais autonomia local, maior é a organização dos grupos e, por conseqüência, da nação como um todo.

Assim, os Estados que se denominavam Unitários, como a “una e indissolúvel” França, têm cada vez mais reconhecido o benefício da organização descentralizada. Para o professor Cezar Saldanha Souza Júnior<sup>5</sup>, “*Em nossos dias, a idéia de um Estado Unitário e centralizado está superada.*” Atualmente então, há aqueles Estados que não se constituem formalmente como Federação por razões históricas ou mesmo práticas, como os Estados pequenos em território que não necessitam da formação de uma Federação, podendo na verdade se unir a outros pequenos Estados em determinados setores de interesse, o que ocorre atualmente na Bélgica e Luxemburgo (BELGALUX, uma *networking* entre Bélgica e Luxemburgo para tratar de assuntos de economia internacional).

De qualquer modo, há aqueles que passam por processo de descentralização, como é o caso dos Estados Regionais.

O Estado Regional é o que ocorre com o unitário descentralizado na medida em que ocorre cada vez mais descentralização do poder em regiões cada vez mais autônomas. Ou seja, é um Estado que deixa de ser Unitário pela divisão funcional de sua administração. Alguns exemplos: Chile, Colômbia, Indonésia, Itália, Japão, Peru, Filipinas, Polônia, Portugal, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul, Espanha e Ucrânia.

---

<sup>5</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **Regimes Políticos**. In Tratado de Direito Constitucional Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2010, pag 598.

A França ruma na mesma direção, pois suas regiões têm cada vez mais autonomia no governo, administração e judiciário regionais.

O Estado Autônomo ocorre em nações cuja noção de nacionalidade não é a mesma que em um Estado unitário ou regional (no qual o povo de cada região administrativa se sente parte na nação). Assim, a divisão territorial do poder no Estado autônomo se dá em função da identidade autônoma de cada povo existente nas diferentes regiões do país. É o que ocorre com a Espanha, pois é um país com a tarefa de conjugar povos declaradamente autônomos (como o país Basco), com identidade cultural, jurídica e política diversas da unidade nacional.

Sucintamente explorados esses dois tipos de Estados intermediários entre os tipos ideais “Unitário” e “Federal”, seguiremos a análise mais apurada da forma de Estado Federal, sobre a qual repousa nosso estudo.

## 2.2 FORMA DE ESTADO FEDERAL

### 2.2.1 Federalismo e Federação

Analisadas outras formas de Estado, passamos para a principal forma de Estado da atualidade que é a do Estado Federal. Historicamente, o federalismo surge a partir da confederação, no modelo americano. É o que possivelmente ocorrerá com a Europa, pois da substituição do modelo de bloco (que é o mesmo que uma confederação) por um Estado Federal. No estudo do federalismo há divisões dos tipos de Federação em: competitivo ou cooperativo; centrípeto ou centrífugo; agregação e segregação; simétrico e assimétrico.

Há que se verificar a diferença entre federalismo e Estado Federal<sup>6</sup>. Federalismo é um conceito que engloba todas as características necessárias para se identificar um Estado como sendo uma federação. Já a Federação é a realidade do país declarado como Federal, sendo que há então uma diversidade de tipos de federação, que vão desde o modelo clássico ou puro dos EUA (deixam de ser soberanos para terem apenas autonomia, já que é a Federação que terá a soberania) até modelos de federação quase unitárias como tem ocorrido no Brasil.

---

<sup>6</sup> CROISAT, Maurice. *Lê fédéralisme dans lês démocraties conlemporaines*. Paris: Montchrestien, 1992.

Importante destacar que o federalismo exige o respeito ao princípio da subsidiariedade para que um Estado seja mesmo reconhecido como federação<sup>7</sup>. Assim, analisaremos os tipos mais comuns de federação, bem como dissertaremos sobre o princípio da subsidiariedade, tão necessário para o reconhecimento do que seja realmente uma federação.

No Federalismo Competitivo, as relações de cooperação têm como base o comando da União, e assumir esta atitude são conseqüências do poder que a mesma possui. A idéia de competição entre entes traz mais autonomia e descentralização<sup>8</sup> (pois competências comuns, geralmente acabam sendo acumuladas pela União, centralizando a administração do bem comum). É fundado no Dual federalism dos EUA. A emenda 109 afirma competências só de um ou outro membro (só da União, ou só dos estados). O Brasil copiou essa fórmula no artigo 25, § 1º (competência dos Estados é residual). No caso dos EUA, devemos considerar certas peculiaridades históricas. Na confederação havia o direito de secessão, no que o Estado membro poderia sair do pacto. Assim foi necessário criar a Federação, para garantir uma União mais duradoura e se proteger de inimigos (Armada Espanhola). A federação foi criada no ideal liberalista de que o Estado (a união) é um mal necessário (só para garantir relações externas, guerra, etc). Com as demandas públicas se avolumando; os poderes fiscais assumem uma dimensão extraordinária, daí termos consagradas as bases do denominado federalismo fiscal.

Federalismo *Cooperativo* é fundado no princípio democrático, social e federal. Para o Professor Raul Machado Horta<sup>10</sup>, *“Esta concepção está aberta às determinações centralizadoras da política em determinado momento histórico.”* O Professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel<sup>11</sup> expõe que *“Dentro desta faixa, que vai*

---

<sup>7</sup> Prof. Carlos Reverbel destaca as características mínimas de uma federação: (1) união de Estados-autônomos; (2) a participação dos estados federados na formação da vontade nacional; (3) meios efetivos de imposição da lei em âmbito nacional e estadual; (4) Inexistência do direito de secessão; (5) Repartição Constitucional de Competências e (6) respeito ao princípio da subsidiariedade (pois é na localidade que se desenvolve melhor ideias para realizar o bem comum; é a própria pessoa que sabe o que lhe é melhor; assim, a família só interfere na vida da pessoa se necessário, o poder local [comunidade, cidade] só interfere na vida privada se necessário, o Estado só interfere no município se for necessário, e a União só interfere em último caso). REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. 2008. Pag. 18.

<sup>8</sup>REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. 2008. Pag.83.

<sup>9</sup> Amendment 10 - Powers of the States and People. Ratified 12/15/1791: "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people." in: <http://www.usconstitution.net/const.html#Am10>.

<sup>10</sup>Horta, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Malheiros, 2003. Pag. 306.

<sup>11</sup>REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. 2008. Pag.19.

do grau máximo de descentralização ao máximo de centralização, ficam alocados os diferentes Estados Federais.” Enfim, o propósito dessa federação é ter o apoio entre membros para melhor gerir o Estado (colocando em prática normas programáticas, realizando o Estado Social). O seu conceito advém do federalismo Alemão, no qual há a concepção de colaboração/cooperação/ajuda entre membros, e não as competências estanque do modelo americano. É desenvolvida por Jellinek<sup>12</sup>, aplicada primeiramente na Constituição de Weimar (1919) e de Bohn (no pós-guerra). O Brasil copiou essa fórmula desde a Constituição de 1934, e atualmente no art. 23<sup>13</sup>. Gerencia melhor o princípio da subsidiariedade (do latim ‘ajudar’; oriundo da encíclica rerum novarum na Idade Média), pois é modelo no qual a União só ajuda entes menores se necessário, o mesmo raciocínio do Estado para o município, e do município para a pessoa (preservar as soluções locais, iniciativa privada, a autodeterminação, etc.).

No Federalismo *centrípeto* a competência governo/administração/judicial migra das periferias para o centro, sendo o que ocorre no Brasil. Já no federalismo *centrífugo* a competência migra do centro para a periferia, no sentido de descentralização do poder.

A diferença entre federalismo por *agregação e segregação* é desenvolvida por SCALLE<sup>14</sup>. No Federalismo por agregação, os Estados separados se unem. Nos EUA a idéia de Montesquieu “*por uma união mais perfeita*”. Essa união é o último ato soberano dos Estados<sup>15</sup>, pois passam a ser autônomos, mas não soberanos. (EUA, Alemanha, Suíça) e por segregação (Brasil). A Segregação é o que ocorreu no Brasil, pois o Brasil já era unido (Estado Unitário no Império), sendo que a federação transformou o Estado unitário em Estados federados<sup>16</sup>.

Federação vem do latim FOEDUS/FOEDERE (junção, reunião, aglomeração), assim, não houve federação de fato no Brasil. Como federação nunca foi uma realidade de fato, sempre foi protegida nas constituições com termos não “*suprimir*”, “*alterar*” ou “*tocar*” o modelo Federativo. Tanto que, no art. 60 CF88, federação é

<sup>12</sup>JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Buenos Aires: Ed. Maipu, 1970.

<sup>13</sup>CF88: “**Art. 23.** É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...”

<sup>14</sup>SCALLE, Georges. *Droit International Public*. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.

<sup>15</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

<sup>16</sup>Decreto 1/1889: Art. 1º - *Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.* In: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>

cláusula pétrea; porém, entendimento do STF<sup>17</sup> indica que não pode ser suprimida, mas pode ser alterada, modificada. Já afirmavam tal pensar: “Brasil nasceu às avessas” (TORRES)<sup>18</sup>; “Brasil é a junção do que já estava junto” (PONTES)<sup>19</sup>; “não houve pacto federativo no Brasil” (HORTA)<sup>20</sup>.

Estado Federal de *dois níveis* é onde há divisão entre União e Estados/regiões. Já no de *três níveis* há a divisão em União, Estados e Municípios/Distritos, como ocorre no Brasil.

Federalismo *Simétrico* é quando há mesmos poderes/competências para membros. Ex: Brasil, EUA. Já o *assimétrico* é quando há diferença entre as atribuições de membros. Ex: Índia, Canadá (OBS: no Canadá há *civil Law e common Law*; a província de Quebec tem mais poder, garantias e privilégios que outras províncias, possuindo dois idiomas oficiais, inglês e francês).

Ainda no federalismo, há de se atentar a diferença do caráter nacional e federal da ordem. Segundo Geraldo Ataliba<sup>21</sup>, embora as decisões políticas e normas jurídicas nacionais e federais se apresentem na mesma forma em nossa Constituição, ou seja, têm mesmo processo legitimador, ambos têm natureza jurídica diversa. Isso, pois, aquilo que é de interesse federal, nem sempre é de interesse nacional. Na prática acaba ocorrendo uma confusão, pois o mesmo legislador (Congresso Nacional) edita as normas gerais de interesse nacional e as normas especificamente federais. No campo do Direito tributário é visível essa confusão na prática, contudo é evidente que o Código Tributário Nacional é norma geral de interesse Nacional (pois estabelece normas gerais para a tributação de todos os entes federados, União, Estados e municípios), e a Lei sobre Imposto de Renda é de caráter federal, pois toca na relação dos cidadãos apenas com o ente União.

---

<sup>17</sup>"...[art 60 par 4] não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege..." (BRASIL. STJ. ADI 2.024, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 03/05/07, Plenário. **Diário de Justiça de 22/06/07**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20783>> Acesso em 20 de Junho de 2013.)

<sup>18</sup>TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1961.

<sup>19</sup>MIRANDA, Pontes de. **Comentários a Constituição de 1946**. 3.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

<sup>20</sup>HORTA, Raul Machado. **Perspectivas do federalismo brasileiro**. Minas Gerais: Univerdidade de Minas Gerais, 1958.

<sup>21</sup>ATALIBA, Geraldo. **Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais**. In: Revista de Direito Publico número 53, Janeiro/Junho. São Paulo: RT, 1980. pág. 58-76.

### 2.2.2 Federalismo no Brasil

Há dois momentos do federalismo no Brasil: antes e depois da República. O Império do Brasil tem sido estudado classicamente como monarquia unitária, com poder centralizado no Imperador, à semelhança dos Estados Modernos europeus (todos unitários), nos quais o Império foi espelhado. Da Constituição de 25/03/1824 até a república, o Brasil foi formalmente considerado unitário. Contudo, pela vasta extensão do território e dificuldades tecnológicas (comunicação, transporte, etc) para cobrir tudo a partir de um único centro de poder, de fato ocorreu a descentralização do poder, com autonomia administrativa local. Depois do *ato adicional de 1834*, o Brasil, mesmo sendo Império, teve descentralização de competências, no que de fato o Brasil fora uma federação: competências para províncias<sup>22</sup>.

Já o Federalismo na República fora uma tentativa de cópia do modelo americano. O caráter Federal, que já fora 'provisório' na primeira constituição da república, passa a constar nas cláusulas de inabalabilidade, ou Cláusulas Pétreas, no art. 60, § 4 da CF/88.<sup>23</sup> Nesse modelo Federalista atual, devemos considerar o estudo das competências dos entes da federação, competências essas competitivas (conforme modelo americano) e cooperativas (conforme modelo alemão), apresentadas em 5 tipos: dois do modelo americano e três do modelo alemão.

Baseado no modelo federalista competitivo americano, o Brasil possui competências expressas ou enumeradas (exclusiva não pode delegar, privativa pode delegar) para União (art. 21, 22, 153)<sup>24</sup> e para municípios (art 30, 156)<sup>25</sup>. Também possui competências residuais ou remanescentes para Estados (art 25, § 1º)<sup>26</sup>, embora para o Estado existam também competências expressas (art. 25 § 2º e 155<sup>27</sup>).

---

<sup>22</sup> Defendem esta tese o historiador/jurista/filosofo João Camilo de Oliveira Torres e Miriam DOLHNIKOFF da USP: DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

<sup>23</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta... § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais

<sup>24</sup> Art. 21. Compete à União... Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre... Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre...

<sup>25</sup> Art. 30. Compete aos Municípios... Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre...

<sup>26</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição

<sup>27</sup> Art. 25. caput. § 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre...

Baseado no modelo de federação cooperativo alemão, o Brasil possui competências comuns a todos os entes federados (art. 23)<sup>28</sup>; competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal (art. 24 e parágrafos)<sup>29</sup>, bem como competências autorizadas da União para Estados (art. 22 § único)<sup>30</sup>.

Ainda sobre as competências, em 1934 as competências comuns eram só entre União e Estados, Município não era ente federativo (tese de Gilmar Mendes). Atualmente, o município é ente federado, inclusive podendo realizar sua própria constituição (art. 29<sup>31</sup> diz lei orgânica, embora Paulo Bonavides defenda que é de fato constituição).

Quanto ao papel do município na Federação brasileira, esse está de fora do art. 24, porém não lhe é vedado legislar sobre, pois do princípio da subsidiariedade (art. 30, I e II). No § 1º, diz-se que à União cabe fazer norma geral; no § 2º estado suplementa a norma geral da União (pois da adaptação às necessidades regional/local); no § 3º, sem a norma da União, Estado pode fazer então Norma geral; no § 4º diz sobre a compatibilidade da norma estadual para com a federal (prevalência da federal no que contrariar; suspensão da norma estadual contrária e não revogação).

Segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>32</sup> o município pode suplementar e fazer norma geral na falta de federal e estadual. Embora pelo princípio da subsidiariedade se possa dizer que o município pode legislar sobre a matéria concorrente, é errôneo o raciocínio quanto a denominar essa lei

---

<sup>28</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios...

<sup>29</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário

<sup>30</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre... Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo

<sup>31</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:...

<sup>32</sup> **ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes.** *Competências na Constituição de 1988.* 2a edição. Atlas. São Paulo: 2000.

Concordam com Fernanda: Pedro Lenza e Michel Temer, porem sem aprofundar a questão de chamar a norma municipal de norma geral: LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Ed Método, 2009.

municipal/local de norma geral. Isso pois, será sempre específica especial e nunca geral, já que o município é o menor ente federado (a sua norma não será parâmetro geral para nenhum outro ente a não ser para ele mesmo).

### 2.2.3 Princípio da Subsidiariedade

O princípio da Subsidiariedade, em pauta na atualidade principalmente devido à repercussão na União Europeia, diz respeito à não intervenção Estatal naquilo que não for necessário, pois do respeito a autonomia local e a administração descentralizada<sup>33</sup>. Cezar Saldanha, bem como Carlos Reverbel, ao explicarem o federalismo<sup>34</sup>, definem o princípio da subsidiariedade como princípio básico e implícito de um Estado com poder descentralizado, pois é na localidade que se desenvolve melhor a realização do bem comum, é o próprio cidadão que sabe o que lhe é melhor. Assim, a família só interfere na vida da pessoa se necessário, o poder local (comunidade, polícia, município, etc) só interfere na vida privada se necessário, o Estado só deveria interferir no município se for necessário, e a União só deveria interferir em último caso.

Os estudos sobre o princípio da subsidiariedade estão ligados ao estudo do federalismo, sendo o termo subsidiariedade<sup>35</sup> amplamente tratado pela doutrina e jurisprudência como 'autonomia local' (ou no Inglês: "*local government*"). Contudo, trata-se de uma realidade do Direito Administrativo<sup>36</sup> observada desde há muito na experiência jurídica<sup>37</sup>. A subsidiariedade do papel do Estado na vida da localidade, ou a prevalência da autonomia local<sup>38</sup>, é justamente um dos fins da administração pública, que diz respeito à autonomia da pessoa humana frente ao conjunto, ou seja,

---

<sup>33</sup> BARACHO. **Princípio da Subsidiariedade...**, 1996. pág. 5.

<sup>34</sup> Aula da Especialização em Direito do Estado da UFRGS, sobre Direito Constitucional dos dias 26/03/10 e 09/04/10 na AGU.

<sup>35</sup> Não se deve confundir com o princípio processual da subsidiariedade, que informa não ser necessário recurso superior quando outro meio mais célere e menos custoso pode resolver a questão processual, este princípio processual é muito encontrado em jurisprudência, principalmente em julgamento de Habeas Corpus pelo STF, bem como utilizado na argumentação para fins de não reconhecer repercussão geral em um recurso e ADPFs. MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999. 112 p.

<sup>36</sup> No estudo do Direito Administrativo já na República Federal do Brasil, o tema da autonomia surge primeiro como debate político para então ser tratado academicamente como fenômeno jurídico. HORTA. **A autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro...**, 1964. pág 15.

<sup>37</sup> Embora defenda a centralização como tendência natural de toda organização, ressalva-se que “a centralização administrativa tende a retirar a vida dos membros para concentra-la no coração”, o que aumenta o tamanho e custo da máquina Estatal. URUGUAI. **Ensaio sobre o Direito Administrativo...**, 1960. pág. 357.

<sup>38</sup> SILVEIRA. **O Princípio da Autonomia Municipal...**, 2005, pág. 223 e 224.

não se deixa a cargo de um poder centralizado o que pode ser feito pelo poder local<sup>39</sup>.

A subsidiariedade pode ser observada desde a Antiguidade como forma de organização social e política e, em vários momentos da história se mostrou como a melhor ordem para a realização da pessoa humana, já que a centralização do poder é vista tão somente como um mal necessário para certos momentos de uma dada comunidade em um dado período histórico conturbado.

Na narração detalhada e enciclopédica da Guerra do Peloponeso de Tucídides, temos exemplos de como a Guerra e um inimigo comum transformaram fortes autonomias locais em impérios totalitários que se mostraram decadentes ao longo do tempo acabando por destruir com essas outrora grandes comunidades, como Esparta e Atenas que ao final da 3ª Guerra do Peloponeso sucumbiram ao poder Macedônico de Alexandre, o Grande.

Há de se registrar que, assim como os portugueses, os Atenienses somente conseguiram se expandir como império justamente por adotarem o modelo de gestão autônoma das cidades-estado submissas ao seu poder, enquanto Esparta conseguia poucos aliados justamente por não adotar a política de autonomia. A exemplo, toda vez que Atenas tiranizava alguma comunidade (em função de necessidade de guerra), havia revolta e essas comunidades lutavam por sua autonomia, inclusive buscando ajuda de Esparta. Ou seja, desde há muito a autonomia local se revela como expressão de governabilidade legítima<sup>40</sup>.

Como não poderia deixar de ser, foi fundamental a política de autonomia local para que o Império Romano pudesse se expandir. De fato, somente períodos conturbados da história humana conseguiram suprimir temporariamente o princípio da autonomia local. A fórmula moderna do absolutismo<sup>41</sup> é o exemplo máximo de como períodos conturbados, como conflitos religiosos ou guerra civil, fizeram da centralização uma ferramenta paliativa de solução dos conflitos internos de determinada comunidade<sup>42</sup>.

Sendo então que só em tempos conturbados da história humana podemos verificar a diminuição das autonomias locais e aumento da centralização (na figura

---

<sup>39</sup> MONTEBELLO. O princípio da subsidiariedade e a redefinição do papel do estado no Brasil..., 2002.

<sup>40</sup> THUCYDIDES. The landmark Thucydides: a comprehensive guide to the Peloponnesian War..., 1996. pág. 44, 549-554.

<sup>41</sup> HESPANHA. Poder e Instituições na Europa no antigo regime..., 1984. pág. 60.

<sup>42</sup> Como explica Bastos sobre o surgimento dos Estados Modernos. BASTOS. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil...**, 1937. pág. 26.

do Estado Unitário, do Monarca, do Império, etc.), é seguro afirmar que o uso da administração local é o natural para uma boa ordem de convivência que preze o bem comum, e a centralização seria então uma situação anômala, que faz parte de momentos específicos da história.

A descentralização é tendência mundial<sup>43</sup> histórica, pois é forma de organização humana que obedece a razão prática. A descentralização está ligada à idéia democrática de localidade e pessoalidade. KELSEN<sup>44</sup> afirma que o futuro é a descentralização: uma comunidade global, possível justamente pela utilização de administração com autonomia local. E.g., Inglaterra, que é Estado unitário, descentralizou educação deixando a cargo das localidades a administração das escolas<sup>45</sup>.

O exemplo clássico de como opera a subsidiariedade está no modelo federativo liberal dos EUA<sup>46</sup>, bem como na atual Federação Alemã, que se organiza em um federalismo cooperativo<sup>47</sup>. Quanto a Federação Norte Americana, embora não seja reconhecida a autonomia Municipal como na Federação Brasileira, a vida comunitária e a cultura do ideal de liberdade fazem com que a autonomia local seja uma realidade de fato<sup>48</sup>.

No Brasil, o princípio da subsidiariedade estaria implícito desde a República pela adoção da forma federativa de Estado. Na ordem constitucional atual está implícito que o Estado deve realizar o princípio da subsidiariedade, por o Brasil ser uma federação<sup>49</sup>, por ser declarado que o esforço e missão do Estado é no sentido

---

<sup>43</sup> O tema é tratado mundialmente como “local government”, sendo uma busca continua pela implementação e aperfeiçoamento da autonomia local. Em todo o mundo Ocidental essa é a tendência, e que atualmente se confirma cada vez mais em inúmeros exemplos de políticas públicas e na ordem jurídica de cada Nação.

<sup>44</sup> “A chamada autonomia local é uma combinação direta e deliberada das ideias de descentralização e democracia”. KELSEN. **Teoria Geral do Direito e do Estado**..., 2000. pág. 448.

<sup>45</sup> COGHLAN e DESURMONT. **Autonomia das Escolas na Europa**..., 2007.

<sup>46</sup> BASTOS. A província: estudo sobre a descentralização no Brasil..., 1937. Pág. 46 et seq.

<sup>47</sup> Aula da Especialização em Direito do Estado da UFRGS, sobre Direito Constitucional dos dias 26/03/10 e 09/04/10 na AGU.

<sup>48</sup> Como afirmou Tocqueville ao estudar o exemplo americano de organização político-administrativa: “É na comuna que reside a força dos povos livres. As instituições municipais estão para a liberdade como as escolas primárias estão para a ciência: põem-na ao alcance do povo. Sem instituições comunais, uma nação pode dar-se um governo livre, mas não tem o espírito de liberdade.” TOCQUEVILLE. **A democracia na América**..., 1987. pág. 202.

<sup>49</sup> CF88 art. 18 - A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

de dar subsídios para a realização da pessoa humana<sup>50</sup>, por ser reconhecida social-econômica-política-juridicamente a autonomia regional/municipal/local<sup>51</sup>, bem como o respeito a unidade familiar e a liberdade individual.

Assim, podemos afirmar o princípio da subsidiariedade como instituto anterior ao federalismo (mesmo porque, a idéia de união com autonomia local é justamente o núcleo fundante da idéia de federação). Ocorre que, nem a metrópole portuguesa nos tempos de colônia, nem o Império do Brasil, em nenhum momento conseguiriam realizar a Ordem com uma administração centralizada. A administração foi desde sempre descentralizada: ao tempo dos capitães gerais, dos Governos-Gerais, das capitanias, e enfim das províncias e dos Estados e Municípios já na federação.

Além disso, a administração pública descentralizada foi evidentemente necessária desde a colonização, pela distância da metrópole, pela grande extensão de território colonizado, pelas peculiaridades de cada região/localidade do país. O Brasil chegou a ser um Estado Unitário no Império<sup>52</sup> sendo que a federação veio dividir o que já estava unido: transformando o Estado unitário (porém administrativamente descentralizado em províncias) em Estado federado<sup>53</sup>.

Desde o período colonial, nas raízes da administração pública do Brasil (e não apenas a partir do federalismo no Brasil), é visível a autonomia local como uma construção da realidade, embasada na necessidade da colonização e na tradição do Direito Comum de solução casuísta de conflitos. BASTOS, em seu estudo sobre a administração das províncias, demonstra o quão era descentralizado o poder no Brasil desde muito antes da conversão para federação, sendo que o poder na Colônia e no Império estava mais descentralizado do que na República Federativa<sup>54</sup>.

Infelizmente, na prática, o Estado brasileiro tem centralizado cada vez mais poder da ordem jus-política na União, em detrimento das autonomias locais

---

<sup>50</sup> CF88 art. 1º inciso III - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: ... III – a dignidade da pessoa humana;

<sup>51</sup> CF88 art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>52</sup> Embora houvesse de fato a descentralização administrativa em províncias. BASTOS. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil...**, 1937. Pág. 349 et seq.

<sup>53</sup> Decreto 1/1889: *Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>

<sup>54</sup> Aula da Especialização em Direito do Estado da UFRGS, sobre Direito Constitucional dos dias 26/03/10 e 09/04/10 na AGU.

(Estados, municípios, cidadãos)<sup>55</sup>, ferindo assim, não só a declarada forma federativa de Estado, mas principalmente ferindo princípio de organização que faz parte da tradição jus-política do Brasil desde a Colônia: o princípio da autonomia local, da subsidiariedade da intervenção do Estado em assuntos locais.

O caminho inverso da centralização de poder na União, que tem ocorrido na federação adotada no Brasil, já fora identificado e criticado por renomados juristas, como João Camilo Torres (“Brasil nasceu às avessas”)<sup>56</sup>; Pontes de Miranda (“Brasil é a junção do que já estava junto”)<sup>57</sup>; Raul Horta (“não houve pacto federativo no Brasil”)<sup>58</sup>, dentre outros que testemunharam o fenômeno da centralização do poder justamente com a proclamação da República na forma federativa de Estado.

Curioso observar que atualmente no Velho Mundo a descentralização é tendência forte; enquanto que o Brasil, na contra-mão, adota políticas cada vez mais centralizadoras. E que, quando a Europa estava submersa no absolutismo, o Brasil Colônia construía uma administração descentralizada, própria para suas necessidades<sup>59</sup>.

Seja na canalização do orçamento tributário para o controle da União em detrimento dos Estados e Municípios; seja na transformação do STJ e STF em verdadeiros tribunais de última instância a resolver todos os litígios do País, padronizando-os dentro de um sistema de súmulas vinculantes, decisões monocráticas e vinculação das decisões de tribunais locais/regionais; seja na dependência dos representantes democráticos locais para com o jogo político de Brasília; seja na sujeição das políticas locais de setores como saúde e educação para com os planos nacionais; enfim, esse atual fenômeno da centralização da ordem jus-política que ocorre no Brasil, além de ser contra-corrente (como já advertido quanto à tendência mundial de descentralização), trata-se de um contra-senso histórico, pois desrespeita o que já vem sendo historicamente estabelecido desde as origens de uma tradição jus-política brasileira.

---

<sup>55</sup> Aula da Especialização em Direito do Estado da UFRGS, sobre Direito Constitucional dos dias 26/03/10 e 09/04/10 na AGU.

<sup>56</sup> TORRES. A formação do federalismo no Brasil..., 1961.

<sup>57</sup> PONTES DE MIRANDA. Comentários a Constituição de 1946..., 1960.

<sup>58</sup> HORTA. Perspectivas do federalismo brasileiro..., 1958.

<sup>59</sup> Ao relatar de forma sumaria e certa o caminho histórico da administração do Brasil, desde o descobrimento até a formação da República, Zimmermann anota: “*se na Europa a organização político-administrativa é centralizadora, absolutista, monopolizadora, aqui no Brasil compreendem os estadistas, desde cedo, que são inadaptáveis os princípios europeus e procuram elementos novos para resolver situações novas*”. ZIMMERMANN. **O Estado Federal Brasileiro...**, 1964. pág. 103.

### 2.3 OS MOMENTOS DO DEBATE

O Brasil, nos seus primórdios, através da sua experiência colonial<sup>60</sup>, vivenciou um período de extrema descentralização. O sistema das capitanias hereditárias adotado no Brasil<sup>61</sup>, apesar da liberdade e autonomia, enfraquecia o conceito de unidade territorial, posto que inexistia um elo comum.

Nas palavras de José Murilo de Carvalho<sup>62</sup>:

No Brasil, a terra voltou a ser a principal fonte de riqueza e poder e, conseqüentemente, os proprietários, às vezes nobres portugueses empobrecidos, recuperaram o antigo prestígio. A centralização pelo Estado português viu-se aqui reduzida a modestas proporções frente aos grandes latifúndios e à dispersão da população por um território tão extenso. A construção do Estado no Brasil não poderia ser feita sem levar em conta esses novos e importantes fatores. Algo semelhantese passou nos outros países da América Latina com variações regionais que giravam sobretudo em torno da maior ou menor importância da mineração e da posse da terra.

Logo, por conseqüência lógica, era necessária a busca por um elemento unificador perante essa heterogenia colonial. Portugal, através da sua elite<sup>63</sup>, começa a articular o plano de unificação do país na via institucional.

O primeiro passo, um dos fatores decisivos para a elite política portuguesa alcançar o êxito nos seus planos, era o de criar na colônia outra elite de acordo com a sua imagem e semelhança<sup>64</sup>.

Assim, considerando a necessidade da independência do Brasil perante Portugal, a nossa elite política portuguesa na busca de uma solução, criou à sua

<sup>60</sup> FLEIUSS, Max. *História Administrativa do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Cia Melhoramentos de S.P, 1922. p. 10/11.

<sup>61</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33.

<sup>62</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33/34.

<sup>63</sup> O professor Norberto Bobbio define elites políticas: Por teoria das Elites ou elitista, de onde também o nome de elitismo se entende a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Uma vez que, entre todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou estrategicamente, são mais importantes estão o poder econômico, o poder ideológico e o poder político), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das Elites políticas, ela pode ser redefinida como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância. In BOBBIO, Norberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

<sup>64</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 33.

semelhança a elite política brasileira, reflexo direto do pensamento administrativo português. Eis que surge a *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*.

### 2.3.1 O Brasil de 1824 a 1834

Já com a elite política fundada nos valores da elite criadora portuguesa, a tarefa de criação de um sistema imperial não encontrou maiores dificuldades<sup>65</sup>:

O Brasil dispunha, ao tornar-se independente, de uma elite ideologicamente homogênea devido à sua formação jurídica em Portugal, ao seu treinamento no funcionalismo público e ao isolamento ideológico em relação a doutrinas revolucionárias. Essa elite se reproduziu em condições muito semelhantes após a Independência, ao concentrar a formação de seus futuros membros em duas escolas de direito, ao fazê-los passar pela magistratura, ao circulá-los por vários cargos políticos e por várias províncias.

Assim, a elite criada, certamente, teve melhores condições na criação de um novo Estado, com efeitos reflexos no tipo de dominação estatal. O espírito liberal reformador pragmático e que não pretendia romper com a sua história<sup>66</sup>, foi fator decisivo para a manutenção do status quo, conforme as lições de Cezar Saldanha Souza Junior<sup>67</sup>:

No Brasil, a presença, desde 1808, de toda família real, bem assim da máquina completa do Estado luso-brasileiro, permitiu que os dois problemas pudessem ser enfrentados de uma forma gradativa e mais racional que no resto da América Ibérica. Em 1812, o Brasil foi 'independentizado' de Portugal, com elevação do Brasil a Reino, unido ao de Portugal e Algarves na cabeça coroada do mesmo chefe de Estado, Dom João (técnica do *dominion* que os ingleses iriam adotar mais adiante com o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia). Proclamada a Independência, em 1822, num processo político chefiado pelo então Regente do Reino do Brasil, o Príncipe Dom Pedro, as duas tarefas vão confluir na constitucionalização do País.

Outros fatores que poderemos mencionar, além da manutenção da elite do período pré-independência, é a existência de um grupo coeso ideologicamente, reduzindo assim os conflitos internos das classes dominantes, anulando a eventualidade de conflitos de qualquer tipo na sociedade. A pouca senão escassa

---

<sup>65</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL*; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 34.

<sup>66</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 22.

<sup>67</sup> SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Constituições do Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 21/22.

mobilidade social, frente à ausência de conflitos políticos extremistas e a manutenção de um aparato burocrático.

Interessante a análise de José Murilo de Carvalho<sup>68</sup> sobre a amálgama entre a burocracia brasileira e a elite política:

O que acontecia com a burocracia brasileira acontecia também com a elite política, mesmo porque a última em boa medida se confundia com os escalões mais altos da primeira. Surgia, então, uma situação propícia à geração de interpretações contraditórias sobre a natureza da elite, da burocracia e do próprio Estado. Houve, assim, quem visse na elite imperial simples representante do poder dos proprietários rurais e no Estado simples executor dos interesses dessa classe. Outros, ao contrário, veriam na burocracia e na elite um estamento solidamente estabelecido que se tornava, por via do Estado, árbitro da nação e proprietário da soberania nacional.

Ou seja, criaram-se interpretações diversas e por vezes contraditórias acerca do tema, uma vez que a elite política confundia-se com a burocracia brasileira.

Entretanto, devido ao processo de continuidade da estrutura burocrática no período pós-independência e a formação acadêmica universitária da elite oriunda de Portugal, foi fator único que corroborou com a capacidade de gerenciar e controlar a nação, não sendo um mero porta-voz de interesses agrários<sup>69</sup>.

Um problema que surgiu, todavia, era que tanto na elite quanto na burocracia brasileira, inexistiam meios para a criação de uma forma de estratificação social, um estamento, de modo que o Estado sobrepor à própria nação. O principal motivo era que o *‘o Estado, por sua vez, dependia profundamente da produção agrícola de exportação e encontrava na necessidade da defesa dos interesses dessa produção um sério limite a sua liberdade de ação<sup>70</sup>.’*

Assim, a manutenção do status quo, no que tange a elite política, instaurou-se uma necessidade de manutenção também no seu sistema econômico, inclusive no sistema escravista adotado pelo Brasil colônia. A simples menção de medidas abolicionistas, como queriam os ingleses, eram vistas como uma ameaça e perigo para a unidade nacional que estava em construção.

---

<sup>68</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 37.

<sup>69</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 37.

<sup>70</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 37.

Urgia assim, a necessidade de harmonizar os vários interesses que estavam em jogo, com a necessidade de fomentar um Estado forte, frente à realidade que ora se conjecturava no mundo. A melhor solução para o impasse que surgia, era a busca do meio termo, a busca por valores, linguagens e ideais comuns, para viabilizar a organização basilar do Estado Imperial Brasileiro, em especial sobre a forma da organização do poder.

Os inúmeros interesses geravam as mais variadas tendências, por vezes mais centralizadoras, outrora descentralizadoras, momentos com maior amplitude democrática, igualmente, o âmbito de atuação mais limitado, pelo campo da monarquia e etc.

Os embates referiam-se além da manutenção da unidade nacional, mas sim sobre como o poder iria perpetuar-se ao longo de sua construção, como a questão do controle civil do poder e como seria possível a limitação do poder democrático aos cidadãos que estavam fora da elite.

Necessariamente, precisávamos de um consenso<sup>71</sup>, uma coalizão das opiniões, na busca de evitar a todo custo um conflito generalizado que poderia desestabilizar o que estava em construção:

O acordo básico permitiu o processamento não-traumático dos conflitos constitucionais relativos à organização do poder, e também dos conflitos substantivos oriundos do choque de interesses materiais. Assim, por exemplo, foi constante a manifestação, dentro da elite, de conflitos entre setores da propriedade rural – como ficou patente nas discussões sobre a lei de terras e sobre a abolição da escravatura – sem que isto colocasse em perigo o sistema.

Evidencia-se, assim, uma enorme capacidade de negociação<sup>72</sup> entre a elite política brasileira, adequando as normas do texto constitucional às necessidades para viabilizar o projeto que já está em curso:

A capacidade de processar conflitos entre os grupos dominantes dentro de normas constitucionais aceitas por todos constituía o fulcro da estabilidade do sistema imperial. Ela significava, de um lado, um conservadorismo básico na medida em que o preço da legitimidade era a garantia de interesses fundamentais da grande propriedade e a redução do âmbito da participação política legítima. Mas, de outro lado, permitia uma dinâmica de

---

<sup>71</sup> CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 38.

<sup>72</sup> CARVALHO, José Murilo de. A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 38.

coalizões políticas capaz de realizar reformas que seriam inviáveis em situação de pleno domínio de proprietários rurais.

Ensina o Professor Cezar Saldanha Souza Junior<sup>73</sup> que:

A ordem constitucional de 1824 foi estabelecida sobre duas decisões políticas fundamentais: (a) o objetivo primeiro e prioritário, qual seja, realizar e organizar a unidade nacional. “a associação política de todos os cidadãos brasileiros”. Segundo o art. 1º da Constituição, sob a forma de Império; e como método para alcançar esse objetivo, qual seja, a adesão consentida dos cidadãos, (b) a adoção de um regime de governo liberal e representativo e a rejeição da utilização autoritária da força enquanto regra da ação política.

O Professor Cezar Saldanha Souza Junior<sup>74</sup> explica a criação das instituições do regime de governo liberal no Brasil:

A montagem de um regime de governo liberal e representativo num Império tão vasto e, ao mesmo tempo, tão carente de recursos, requeria um sistema de algumas instituições chaves: (A) Uma chefia de Estado supra-regional, supra-setorial e suprapartidária, dotada de ascendência moral e transcendência histórica, capazes de arrastar a convicção interior dos povos esparsos e díspares, no sentido da aceitação – a mais espontânea possível – da unidade nacional. Naquele momento, somente a monarquia tradicionalmente herdada de Portugal, por se identificar com a história e a unidade nacional do nascente Império, poderia cumprir essa missão. (B) Um governo separado da chefia de Estado, em condições de ser politicamente responsabilizado pelo órgão da representação nacional, de modo a não comprometer a neutralidade regional, setorial e partidária daquela magistratura, o que implica em parlamentarismo. A Constituição de 1824 era, em sua letra, “presidencialista”, pois entregava ao Imperador a chefia de Estado (o Poder Moderador) e o governo (O Poder Executivo). No entanto, a única interpretação compatível com seu espírito e com a neutralidade do Poder Moderador era o parlamentarismo, que veio a plasmar-se, na prática, por via do costume, já desde o começo do Segundo Reinado. (C) Partidos Políticos nacionais, aptos a definir princípios de ação política e, mais concretamente, programas ministeriais, bem como a assumir o governo em caso de obtenção de maioria na Câmara dos Deputados.

Assim, a Constituição Política do Império do Brasil de 1824<sup>75</sup> instituiu o sistema político imperial no país:

Do Império do Brasil, seu Território, Governo, Dynastia, e Religião.

---

<sup>73</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 36.

<sup>74</sup>SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Constitucionalismo no Brasil*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002. p. 37.

<sup>75</sup> CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Todas as Constituições do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1971. p. 581.

Art. 1. O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outra laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia.

Art. 2. O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha, as quaes poderão ser subdivididas, como pedir o bem do Estado.

Art. 3. O seu Governo é Monarchico Hereditario, Constitucional, e Representativo.

Art. 4. A Dynastia Imperante é a do Senhor Dom Pedro I actual Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil.

Art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fórma alguma exterior do Templo.

No artigo 3º, a Forma de Governo adotado no Brasil era a Monárquica, o que interessa para a manutenção do status quo português, mas restaram evidentes as inúmeras crises de interesses, como bem identificou Miriam Dolhnikoff<sup>76</sup>:

A construção do Estado nacional na América lusitana teve como um de seus principais eixos a disputa entre o projeto de unidade sob a direção do Rio de Janeiro, acalentado pelos grupos articulados ao aparato político lá instalado em 1808, e a resistência de elites regionais ciosas de sua autonomia. Séculos de colonização haviam engendrado regiões que mantinham fracos vínculos entre si, tanto em termos político-econômicos quanto culturais, e demandavam autonomia para gerir seus interesses, sem a interferência de governos a elas externos, fosse o de Lisboa, fosse o do Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, os desafios postos à manutenção da ordem escravista, a transferência da Corte para a Colônia e os acontecimentos a ela subseqüentes introduziam no panorama político a alternativa de unidade da América portuguesa em um único Estado. Dessa forma, a tensão entre unidade e autonomia regional acabou por marcar a história do país no século XIX.

Assim, com essa evidente tensão entre a idéia de uma unidade frente à autonomia regional gerou impacto tão profundo que o resultado foi a promulgação do Ato Adicional de 1834. Esse ato acabou por impor à elite escravista o compromisso com a construção de um Estado hegemônico sobre a integralidade do território, desde que garantissem às elites regionais a autonomia para gerir as províncias e com uma participação na construção e condução da política nacional.

### **2.3.2 Lei nº 16 de 12 de Agosto de 1834: O Ato Adicional**

Em 12 de agosto de 1834, o Ato Adicional<sup>77</sup> criou a Regência Una e alterou a organização política e administrativa do Império, conferindo maior autonomia às

---

<sup>76</sup> DOLHNIKOFF, Miriam. A Regionalização do Jogo Político. Elites e poder legislativo no Brasil do século XIX. São Paulo: Novos Estudos, 2004. p. 33.

províncias. Após a promulgação, estabeleceu um novo contorno à forma de organização política e administrativa do Brasil Império<sup>78</sup>.

O Ministro José Joaquim Rodrigues Torres<sup>79</sup>, referência do grupo conservador, afirmava no seu relatório que as assembleias provinciais seriam o caminho para o progresso e modernização do país:

A instituição das assembleias provinciais, para substituírem os conselhos gerais, era altamente reclamada pelas mais urgentes necessidades das províncias. Não sendo possível que pelo poder central fossem pronta e devidamente apreciadas e atendidas tais necessidades, sofriam as mesmas províncias gravemente em seus interesses, e achavam-se peadas nas vias do progresso. Aquelas assembleias, investidas de todas as atribuições precisas para regular e satisfazer os interesses peculiares de cada uma das nossas grandes circunscrições administrativas dentro da esfera que se lhes traçou, foram o complemento do sistema de nossas instituições e ao mesmo tempo um forte elemento da união e prosperidade do Império. É inegável o desenvolvimento que, depois de sua criação, têm tido nas províncias a instrução primária e secundária, as obras públicas, as vias interiores de comunicação, as prisões, as casas de trabalho e correção e muitos outros ramos do serviço público de sua competência, intimamente ligados ao progresso social. Se alguns desvios cometem essas assembleias no exercício de suas funções, são de sobejo compensados pelos importantes benefícios que se lhes devem.

A Historiadora Miriam Dolhnikoff<sup>80</sup> realça a importância dessa autonomia, na busca pela unidade e autonomia regional:

A divisão territorial em províncias correspondeu à existência de governos que deliberavam unilateralmente sobre matérias de importância, com poderes que não poderiam ser revogados pelo Rio de Janeiro. A autonomia provincial incidia sobre a tributação, os empregos provinciais e municipais, as obras públicas e a força policial, de modo que os governos regionais dispunham de capacidade financeira para decidir sobre investimentos em áreas vitais para a expansão econômica, o exercício da força coercitiva e o controle de parte da máquina pública.

Assim, aboliu-se o Conselho de Estado (art. 32) e estabeleceu-se a Regência Una, eletiva e temporária. As províncias agora possuem uma autonomia política, deixando de serem apenas uma mera unidade administrativa, com significativa

---

<sup>77</sup> Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, vide Anexo I.

<sup>78</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999. p. 32

<sup>79</sup> Relatório que o ministro do Império José Joaquim Rodrigues Torres apresentou à Câmara dos Deputados em 1867.

<sup>80</sup> DOLHNIKOFF, Miriam. *A Regionalização do Jogo Político. Elites e poder legislativo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Novos Estudos, 2004. p. 35.

margem de autonomia (art. 9) mesmo com a manutenção da nomeação dos presidentes de província pelo imperador.

Com a abolição dos Conselhos Gerais de província, os mesmos foram substituídos pelas Assembléias Legislativas Provinciais, com amplas atribuições (arts. 10 e 11<sup>81</sup>), entre outras importantes, a prerrogativa de fixar as receitas e despesas provinciais, incluindo a possibilidade de criar impostos:

Art. 10 - Compete às mesmas Assembléias legislativas:

§ 1 - Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da respectiva província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier.

§ 2 - Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que, para o futuro, forem criados por lei geral.

§ 3 - Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

§ 4 - Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras.

§ 5 - Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do estado. As câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus municípios.

§ 6 - Sobre a repartição da contribuição direta pelos municípios da província e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais, e das contas de sua receita e despesa. As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do presidente da província, e as municipais sobre orçamento das respectivas câmaras.

§ 7 - Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimentos dos seus ordenados. São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos municípios e províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; dos cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membro das relações e tribunais superiores e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2 deste artigo.

§ 8 - Sobre obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva província que não pertençam à administração geral do estado.

§ 9 - Sobre construção de casas de prisão, trabalho, correição e regime delas.

§ 10 - Sobre casas de socorros públicos, conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

§ 11 - Sobre os casos e a forma por que poderão os presidentes das províncias nomear, suspender e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.

Art. 11 - Também compete às Assembléias Legislativas Provinciais:

§ 1 - Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases:

- 1) nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia pelo menos 24 horas antes;
- 2) cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões;
- 3) de uma a outra discussão não poderá haver intervalo menor que 24 horas;

---

<sup>81</sup> Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834.

§ 2 - Fixar, sobre informação do presidente da província, a força policial respectiva.

§3 - Autorizar as câmaras municipais e o governo provincial para contrair empréstimos com que ocorram às suas respectivas despesas.

§ 4 - Regular a administração dos bens provinciais. Uma lei geral marcará o que são bens provinciais.

§ 5 - Promover, cumulativamente com a assembléia e o governo geral, a organização da estatística da província, a catequese, a civilização dos indígenas e o estabelecimento de colônias.

§ 6 - Decidir quando tiver sido pronunciado o presidente da província, ou quem suas funções fizer, se o processo deva continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão.

§ 7 - Decretar a suspensão e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, e dando-se-lhe lugar à defesa.

§ 8 - Exercer, cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral.

§ 9 - Velar na guarda da Constituição e das leis na sua província, e representar à Assembléia e ao governo geral contra as leis de outras províncias que ofenderem os seus direitos.

#### Salutar a referência à conclusão de Miriam Dolhnikoff<sup>82</sup>:

Nesse processo, consolidou-se uma elite política regional que se distinguiu dos fazendeiros: enquanto estes permaneceram cuidando de seus negócios privados, aquela passou a se responsabilizar pela preservação do próprio Estado, mantendo profundos laços com a organização socioeconômica regional, mas também se comprometendo com a unidade e o Estado nacionais. Em algumas províncias a autonomia gerou disputas armadas entre frações da elite regional, mas terminada a fase de consolidação do sistema essas disputas passaram a se desenrolar no interior do arranjo institucional. Ao mesmo tempo em que os governos provinciais serviam à expansão dos interesses e conflitos regionais, canalizavam-nos para o interior da máquina administrativa estatal, da qual faziam parte as próprias assembleias provinciais. Desse modo, o jogo político regional passou a se vincular a outro mais amplo.

Dentre as atribuições dos recém-criados Legislativos provinciais, uma das principais é a do parágrafo 7 do artigo 10: a de legislar sobre “a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimento de seus ordenados”. Gabriela Ferreira Nunes comenta que:

Eram considerados “empregos gerais” os que diziam respeito à arrecadação e despesas gerais, à administração da guerra, da marinha, e dos correios gerais; os cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da Guarda Nacional; funcionários gerais eram também os membros das relações e tribunais superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias. Todos os demais empregos existentes nas províncias e municípios eram

---

<sup>82</sup> DOLHNIKOFF, Miriam.A Regionalização do Jogo Político. Elites e poder legislativo no Brasil do século XIX. São Paulo: Novos Estudos, 2004. p. 36.

considerados “provinciais” ou “municipais”, sendo portanto de competência exclusiva — sem necessidade de sanção do presidente de província — das Assembléias Provinciais.

Os municípios, por sua vez, apesar de estarem adstritos aos Legislativos Provinciais, conforme parágrafos 4, 5, 6 e 8 do artigo 10, não precisariam da sanção do presidente da província.

Assim, a Reforma Constitucional propiciada pelo Ato Adicional de 1834 nada mais foi do que uma troca de gentilezas, como bem frisa Beiguelman<sup>83</sup>, *uma concessão dos Moderados tanto aos Restauradores (por manter o Senado vitalício e o Poder Moderador) como aos Exaltados (ao criar as Assembléias Provinciais, com amplos poderes)*.

Todavia, criou-se assim, um sistema conflitante entre as Assembléias Provinciais dotadas de maior poder e autonomia e os presidentes provinciais nomeados pelo governo Central.

Um dos pontos nevrálgicos desta crise aconteceu na seara do Poder Judiciário, precisamente na organização judiciária, como prevê o parágrafo 7 do artigo 10, ao regular todos os postos inferiores da judicatura, modificando, muitas vezes, as atribuições e a natureza de cargos eminentemente locais e igualmente o parágrafo 7 do artigo 11, ao decretar a suspensão e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido, com direito à defesa.

Um dos maiores impactos dessa reforma liberal durante a Regência foi à discussão da necessidade de reforma Institucional, com o escopo na restauração da autoridade e da ordem, contra a anarquia generalizada pelos conflitos ocasionados na época e o sempre presente e real perigo de dissolução territorial do Império. Bernardo Pereira de Vasconcelos<sup>84</sup>, um dos idealizadores do Ato Adicional de 1834, após inúmeras críticas pelo seu abandono das idéias liberais, discursa sobre o resultado de seu projeto e evidente desgosto, o que demonstraria o que o futuro reserva ao país, com uma futura legislação sobre a interpretação do Ato Adicional:

Fui liberal; então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis; o poder era tudo: fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade; os princípios democráticos tudo ganharam, e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder,

---

<sup>83</sup> BEIGUELMAN, Paula. *Formação Política do Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1976.

<sup>84</sup>TARQUÍNIO DE SOUZA, Otávio. *Bernardo Pereira de Vasconcelos*. São Paulo: Edusp, 1988. p. 162.

corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la; e por isso sou regressista. Não sou trãnsfuga, não abandono a causa que defendo, no dia de seus perigos, de sua fraqueza; deixo-a no dia em que tão seguro é o seu triunfo que até o excesso a compromete.

Assim, no período posterior a sua promulgação, iniciam-se inúmeras revoltas regionais no Império, evidenciando assim perigos a manutenção da unidade nacional. O que exige uma resposta imediata do Estado.

### **2.3.3 Lei nº 105 de 12 de Maio de 1840: Interpretação do Ato Adicional**

Nesse período de crises generalizadas no País, foram adotadas medidas drásticas para a manutenção da ordem, em especial a promulgação da Lei nº 105, Lei de interpretação do Ato Adicional<sup>85</sup>, de 12 de maio de 1840, a Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841 – Lei de Reforma do Código de Processo Criminal, que reorganizou a estrutura organizacional policial e judiciária brasileira. Seu objetivo era “*possibilitar uma reforma ampla, tendente a fortalecer o aparato do Poder Executivo central*”<sup>86</sup>.

A lei de interpretação do Ato Adicional, lei nº 105, de 12 de maio de 1840, era composta por oito artigos que estabeleciam: a privação das assembleias legislativas de decidir acerca da Polícia Judiciária; o impedimento das assembleias de alterarem a natureza dos empregos, de nomear, de demitir ou de suspender empregados que ocupavam cargos definidos por leis gerais, menos os magistrados, porém foram estabelecidos alguns critérios para tanto; e finalmente, a outorga do poder ao presidente de província para que esse pudesse negar a sanção de uma lei se essa, em sua concepção, ferisse a Constituição do Império.

Certamente que o Poder Judiciário era um dos mais importantes instrumentos para o exercício do poder, pois, sob a égide da lei que a regulava anteriormente – Código de Processo Criminal de 1832<sup>87</sup>, já que as nomeações dos cargos seriam feitas pelas entidades locais, o que fazia do judiciário mais um campo de disputas políticas.

---

<sup>85</sup> Lei nº 105, de 12 de maio de 1840, vide Anexo II.

<sup>86</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999. p. 33

<sup>87</sup> COSER, Ivo. *Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil 1823-1866*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro, 2008. p. 63.

A lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, que estabeleceu a Reforma do Código de Processo Criminal<sup>88</sup>, trouxe como modificação da organização judiciária a recriação do cargo de Delegado de Polícia, que passou a ter todas as atribuições que era do Juiz de Paz. O Delegado de Polícia era nomeado pelo Presidente de Província, enquanto o Juiz de Paz era eleito. O juiz Municipal continuou a ser nomeado pelo Imperador ou pelo Presidente de Província, mas sem as indicações das Câmaras Municipais. Por fim, os cargos de Juiz de Direito e de Promotor continuaram a ser nomeados pelo Imperador ou pelo Presidente de Província.

Genericamente, as leis da década de 1840 foram medidas que objetivaram uma centralização do Estado. Na estrutura policial, fora criada uma nova rede estrutural:

A nova lei estabelecia no município da Corte e em cada província um chefe de polícia, ao qual ficavam subordinados os delegados e subdelegados atuantes nos municípios. Todos seriam funcionários diretamente nomeados pelo governo central ou pelos presidentes de províncias; delegados e subdelegados acumulariam funções policiais e judiciárias, podendo julgar pequenas causas criminais. Na base da pirâmide estariam os inspetores de quarteirão, nomeados pelos delegados. Montava-se, assim, entrelaçado com a hierarquia judiciária, um sistema de polícia controlado, em última instância, pelo ministro da Justiça.<sup>89</sup>

Fernando Uricoechea<sup>90</sup> credita a formação do Estado no Brasil, através da década de 40 do século XIX. Com o intuito do Império em se institucionalizar e se centralizar, o autor, demonstra em seu estudo sobre a Guarda Nacional que *essa servia à Monarquia como instrumento de cooptação das elites locais*<sup>91</sup>.

Ainda referente às reformas ocorridas na década de quarenta, teriam sido as *“pinceladas” finais para o estabelecimento do aparato burocrático e da centralização da monarquia*<sup>92</sup>. Porém independente do grau de centralização que teria sido

---

<sup>88</sup> Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, vide Anexo III

<sup>89</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999. p. 33

<sup>90</sup>URICOECHEA, Fernando. *O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 15.

<sup>91</sup>URICOECHEA, Fernando. *O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 15.

<sup>92</sup>URICOECHEA, Fernando. *O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 111.

imposto pelo Estado, *não haveria possibilidades de efetivação do poder sem que acordos fossem feitos entre o governo central e as oligarquias locais*<sup>93</sup>.

Em outras palavras, enquanto o Estado buscava estruturar-se política e administrativamente, surgiam as alianças com as oligarquias, representantes das formas tradicionais, de dominação se reforçariam<sup>94</sup>, sendo então o preço a ser pago para a construção do Estado Brasileiro.

A formação do Estado, segundo o historiador Ilmar Rohloff Mattos<sup>95</sup>, teria se iniciado com a emancipação política e se consolidado no fim da primeira metade do século XIX, como as leis que centralizaram o aparato político administrativo do Estado, sendo que a grande responsável pela formação e consolidação do Estado brasileiro teria sido a “direção saquarema.”

José Murilo de Carvalho entende que a construção do Estado no Brasil se dá na medida em que ocorre uma burocratização e uma centralização por parte das elites políticas. A burocracia do Império não poderia ser considerada racional de um ponto de vista administrativo, porém haveria uma lógica própria relevante para o sistema político de uma forma geral:

Resumindo, a unidade geral da elite política, melhor caracterizada pelos magistrados, não eliminava o foco de cisão interna. Devido ao peso do Estado no sistema político, esses focos podiam localizar-se dentro da própria burocracia, inclusive na parte dela que se confundia com a elite. Daí que parte da dinâmica do sistema passava pelas cisões da burocracia e se concretizava em alianças e coalizões tácitas ou explícitas com setores externos à máquina do Estado <sup>96</sup>.

Sobre as reformas ocorridas em 1840 – 1841: José Murilo de Carvalho<sup>97</sup> considera que essas reformas trouxeram uma enorme centralização política e administrativa. Porém, a centralização variava de acordo com os setores do Estado, como por exemplo, menos centralidade na extração de recursos, mais na redistribuição e reprodução dos mesmos.

---

<sup>93</sup>URICOECHEA, Fernando. *O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 112.

<sup>94</sup>URICOECHEA, Fernando. *O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX*. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 113.

<sup>95</sup>MATTOS, Ilmar Rohloff de. Construtores e herdeiros. A trama dos interesses na construção da unidade política. In: JANCSÒ, István (org). *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec; Ijuri (RS): Editora Unijui, 2003. p. 274.

<sup>96</sup>CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 177.

<sup>97</sup>CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 142.

Não se pode cogitar que não foi “*simplesmente o esmagamento do poder local, como chamavam os liberais. Foi antes a instauração do governo como administrador do conflito local, sobretudo do conflito entre poderosos*”<sup>98</sup>.

Ilmar Rohloff de Mattos<sup>99</sup> observa que a noção de Estado passa a ser não só a máquina administrativa, mas adicionalmente, passa a incorporar os dirigentes, ou mesmo as próprias classes dominantes.

Assim, poderemos definir uma relação intrínseca na construção do Estado Brasileiro, através de formas de dominação burocrático-legais com formas tradicionais, no caso a Monarquia. Essa relação se dá na medida em que o liberalismo se tornou menos democrático e mais conservador. Como evidencia Paulino José Soares de Souza, ao explicar a possibilidade de criação de um partido, através das reformas impostas:

Pode por meio delas (das leis de Interpretação do Ato Adicional e de reforma do Código do Processo Penal) ser montado um partido, mas pode também ser desmontado quando abuse. Se é o governo que o monta terá contra si em todo o Império todo o lado contrário. Abrir-se-á então uma luta vasta e larga porque terá de basear-se em princípios, e não a luta mesquinha odienta, mais perseguidora e opressiva das localidades. E se a opinião contrária subir ao Poder encontrará na legislação meios de governar<sup>100</sup>.

Assim, pode-se concluir que *a aliança entre esses estamentos teria garantido a separação de Portugal e dar autonomia à elite administrativa, restringindo o poder da monarquia, contudo, sem romper de forma radical com as instituições do passado colonial*<sup>101</sup>.

Argumenta-se, ainda que a organização partidária fosse a principal responsável pelo cessar dos avanços democráticos do Império, de forma que a definição dos partidos só aconteceu efetivamente após a abdicação em 1831, e até esse momento então não haveria mais que facções pouco contrastantes ideologicamente; do grupo que defendia leis liberalizantes se formou o partido liberal, que teve no Ato Adicional em 1834, suas reivindicações atendidas, já o

---

<sup>98</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL*; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 142.

<sup>99</sup>MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*. 4a edição. Rio de Janeiro: Access editora, 1999. p. 04.

<sup>100</sup>Visconde de Uruguai, *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960, p. 381.

<sup>101</sup>ADORNO, Sérgio. *Os Aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.57

partido conservador teria se consolidado a partir da lei de interpretação do Ato Adicional em 1840 e o apoio à reforma do Código de Processo Criminal em 1841, motivado pelo medo das revoltas populares.

Mirian Dolhnikoff<sup>102</sup> considera o papel das elites políticas na formação do Estado, mas não entende o Estado como fruto da queda do federalismo a partir da constituição de 1824, uma vez que um pacto federativo nunca teria deixado de existir, as elites regionais negociavam com as elites centrais a fim de definirem um caminho do meio interessante a ambas.

Deduz-se que a partir do estabelecimento do Ato Adicional em 1834, haveria uma efetiva participação das elites regionais que contribuiriam para a unidade do Império. Essas elites, por sua vez, teriam autonomia para administrar as províncias ao mesmo tempo em que participavam do governo central.

Deste modo, existe uma relação centro-localidade, entendendo uma conciliação e uma constante negociação entre as elites locais e a elite central, que não foi suprimida com o “regresso conservador”<sup>103</sup>. As decisões seriam sempre adequadas, de alguma forma, às demandas de ambos os lados. Graças a essa relação, manteve-se a unidade do Estado<sup>104</sup>.

Tal sistema de acordo entre as elites regionais e a elite imperial reside no fato de que não teria como eliminar o poder dos grupos regionais, pois esses geririam a província através das assembléias provinciais.

A Historiadora Gabriela Nunes Ferreira<sup>105</sup> sintetiza todas as questões dessa fase vivenciada pelo Brasil no Império:

É interessante pensar no processo de centralização do poder que marcou o Segundo Reinado como um tipo de aliança, mais do que como uma ordem imposta de cima para baixo. Chegamos, em meados do século XIX, a uma estrutura política e administrativa bastante centralizada, os dois tipos de centralização reforçando-se mutuamente. No plano político, a centralização manifestava-se em instituições como o Poder Moderador, apoiado pelo Conselho de Estado; o Senado vitalício, com membros nomeados pelo imperador; e a nomeação dos presidentes de província pelo governo central. No plano administrativo, a centralização firmou-se com o fim do

<sup>102</sup>DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005. p.14

<sup>103</sup> CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL*; Teatro de Sombras: a política imperial. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. p. 142.

<sup>104</sup>DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*. São Paulo: Globo, 2005. p.92

<sup>105</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai*. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999. p. 37

princípio eletivo no sistema judiciário e policial, e sua substituição pelo princípio hierárquico — sob o comando do poder central. Os traços gerais do sistema político resultante desse processo de centralização são conhecidos: dois grandes partidos, o Liberal e o Conservador, arbitrados pelo Poder Moderador, que assegurava uma alternância no poder. A criação do cargo de presidente do Conselho, em 1847, firmou definitivamente o “parlamentarismo às avessas”. Ficou para trás a “anarquia” da fase quase republicana da Regência, com seus motins, suas rebeliões provinciais, seus impasses criados pela luta entre governo e Parlamento. Em 1842, os liberais de Minas Gerais e São Paulo pegaram em armas para lutar contra o poder centralizado. No entanto, ao subir ao poder, em 1844, o Partido Liberal manteve o mesmo arcabouço administrativo e judiciário que, na prática, também o favorecia. O fim da Praieira (1848-1850), última das rebeliões provinciais, marcou a estabilização do sistema político do Segundo Reinado. A Conciliação pode ser considerada o ponto culminante desse processo de estabilização, com a diluição das grandes clivagens partidárias.

### **3 OS PRINCIPAIS PENSADORES NO BRASIL IMPÉRIO**

Como o presente estudo versa sobre o entendimento histórico de como o federalismo e centralização foram estudados, formulados e colocados em prática, principalmente nos revolucionários séculos XVIII e XIX, necessário e muito próprio verificar o momento histórico e a vida dos grandes expoentes desse período.

#### **3.1 O PENSAMENTO DE VISCONDE DO URUGUAI**

Iniciaremos o estudo do momento histórico e a vida do expoente Paulino José Soares de Souza, Visconde do Uruguai.

##### **3.1.1 Vida e obra jus-política**

Visconde do Uruguai, Paulino José Soares de Souza, nascido em Paris, a 04 de outubro de 1807, vésperas da vinda da Corte portuguesa para o Brasil e auge do Império Napoleônico na Europa, é figura importantíssima de nossa história administrativa, política e acadêmica, tendo origem familiar e trajetória político acadêmica que, de certo modo, superava a dos brasileiros ilustres de sua época.

Em primeiro lugar, seu pai José Antônio Soares de Souza, brasileiro nascido em Paracatu, na província de Minas Gerais, em 1780, vinha de família provavelmente sem terras, ou seja, sem riqueza e prestígio, sendo que seu pai era um guarda-mor (funcionário público encarregado de administração de funcionários menores). Isso explicaria, economicamente, porque ir a França estudar Medicina, já que, em geral, filhos de ricos exploradores agrícolas estudavam Direito em Coimbra para ocupar, mais tarde, cargos administrativos no Brasil Colonial, e filhos de pequenos funcionários perpetuavam a função do pai. Não sendo o caso, e não querendo seguir o rumo do pai, José Antônio Soares de Souza seguiu para a França, mesmo sem ter recursos familiares que o apoiassem em sua empreitada.

Na França, devido à falta de recursos, ensinava latim, quando se casou com Antoinette Gibert. A mãe do futuro Visconde do Uruguai era órfã de um livreiro que havia sido guilhotinado em 1790 por ser partidário dos Girondinos. Formado em medicina, entrou para o exército de Napoleão em 1809. Ruindo o Império Napoleônico, em 1814 a família rumou para Lisboa e em 1818 seguiu para o Brasil. O

pai de Paulino exerce medicina na cidade de São Luis no Maranhão até sua morte em 1838.

Assim, Paulino tinha já em seu histórico familiar a marca daqueles tempos revolucionários. O pai, um brasileiro lutando por ascensão econômica e social; a mãe, uma órfã da Revolução Francesa. Não era, assim, descendente de funcionários estatais de alto escalão, nem de grandes exploradores agrícolas<sup>106</sup>.

Realizada a ascensão econômica e social, o pai de Paulino envia o filho para estudar em Coimbra, conforme era o costume da época, para que voltasse para o Brasil pronto para rápida ascensão social através do funcionalismo público de alto escalão – cargos reservados àqueles que justamente percorriam a trajetória de estudar Direito em Coimbra. É claro que, havia os que estudavam na Europa e buscavam ascender socialmente fazendo carreira lá, e aqueles que estudavam lá para voltar ao Brasil e ajudar a construir o novo país. A opção de Paulino foi de utilizar os estudos para ajudar na construção do Brasil. Mesmo podendo escolher pela vida estável e próspera na Europa, conforme era o desejo de sua mãe francesa, sua meta acaba sendo a de voltar e seguir carreira no Brasil.

A trajetória acadêmica de Paulino começou com o ingresso na Universidade de Coimbra, em 1825. Embora o anterior projeto do Marquês de Pombal para modernizar a Universidade, a maioria dos homens públicos brasileiros da primeira metade do século XIX estudou em Coimbra só após a reação contra a reforma de Pombal. Assim, Paulino iniciou seus estudos numa Universidade de Coimbra marcada pela reação às reformas pombalinas. Ou seja, não fora um momento de estabilidade para os estudantes em Coimbra.

A rebelião de 1828 no Porto, favorável à D. Maria, foi evento político marcante no período acadêmico de Paulino. Inclusive, fora detido junto com quatro outros colegas brasileiros. Foram logo liberados, pois não havia provas de participação na revolta, embora muitos estudantes tenham participado ativamente da mesma. Assim

---

<sup>106</sup> Como assinala Ivo Coser: “É importante que assinalemos o seguinte: Paulino possuía consciência da sua origem social [...] Posteriormente, quando lhe foram pedidas suas armas, para que estas fossem pintadas na Capela do Palácio de Fredericsburgo, Paulino respondeu: *Quanto ao pedido das minhas armas devo dizer a V.S. que não as tenho. Sou de família decente, mas não sou nobre. Meu pai era doutor em Medicina. Nunca me passou pela cabeça adquiri-las pelos modos pelos quais muita gente tanto ou talvez menos nobres do que eu as tem*”. COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 16.

as aulas foram suspensas e, ao fim do ano letivo, Paulino retorna ao Brasil, já que não iria conseguir continuar a estudar em tais condições.

Embora não tenha conseguido concluir os estudos em Coimbra, este período acadêmico fora muito proveitoso para sua carreira política. Isso, pois, fizera contatos valiosos, como Honório Hermeto Carneiro Leão (futuro Marquês do Paraná). Também é notório o fato de que, grande parte dos homens públicos do alto escalão no início do Império brasileiro, tenham sido, justamente aqueles que passaram por Coimbra<sup>107</sup>.

Logo que chegou ao Brasil, não ficou com a família em São Luís do Maranhão, mas fora concluir seus estudos em São Paulo, mesmo tendo sido recomendado para ser professor por Lourenço José Ribeiro, diretor da Faculdade de Direito de Olinda. Na recém criada Faculdade de Direito de São Paulo (em 1827), Paulino retoma seus estudos em 1830, cursando a partir do terceiro ano os cinco curriculares. Nessa Faculdade conhece futuros aliados Manoel Vieira Tosta (futuro Marquês de Muritiba) e Antônio Simões de Souza (futuro Ministro do Supremo Tribunal de Justiça).

É de se frisar que os ideais republicanos influenciavam os acadêmicos da época, como Paulino, devido a fatores externos (abdicação de Carlos X na França) e internos (abdicação de Dom Pedro I e início da Regência).

Werneck Vianna possui estudo mais completo sobre o *modus operandi* da Faculdade de São Paulo. Resumidamente, havia o estudo do Direito Natural, da Constituição do Império, do Direito das Gentes e diplomacia nos dois primeiros anos, com Direito Eclesiástico no segundo. Do terceiro em diante, Direito Civil e Direito Criminal e Processual, somado o Direito Comercial no quarto ano e Economia Política no quinto. Essa disposição curricular mostrava a preocupação de formar homens para as funções de juiz de direito (Judiciário), deputado/senador (Legislativo) ou ministro (Executivo):

Os juristas serão os quadros do Estado emergente, a política como derivação da norma e da regra jurídica, e não como expressão de interesses, admitindo-se o atraso da sociedade como um dado de realidade que era preciso mudar. A sociedade seria a obra de arte deles, conduzindo-

---

<sup>107</sup> Nos tempos do Visconde, a maior parte da elite política e do funcionalismo público de alto escalão era formado por quem havia estudado em Coimbra. URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 17.

a prudente e progressivamente no sentido de elevá-la ao padrão de modernidade inscrito na forma estatal<sup>108</sup>

Concluídos os estudos em 1831, seus contatos no Rio de Janeiro o fazem ser prontamente nomeado para o cargo de juiz em São Paulo. Mesmo com cargo público assegurado, mantém atividade política intensa, através de correspondência sobre as idéias republicanas com o Regente Costa Carvalho e Antônio Carlos Ribeiro de Andrada.

Justamente neste período o cenário político administrativo do país está dividido. Devido à crise da abdicação, os liberais moderados (maioria no cenário político) lutavam contra os extremistas conservadores (caramurus) e extremistas revolucionários (como os Farroupilhas, por exemplo) para manter o país ainda unido, mas com as reformas necessárias para sua modernização. Mais tarde, em seus estudos administrativos, Paulino verificará que o país teve modernização na ordem política, embora a sociedade continuasse econômica e culturalmente atrasada, fato reconhecido já por muitos em sua época<sup>109</sup>.

Em meio a revoltas sufocadas, a vitória dos liberais se dará com o Ato Adicional de 1834<sup>110</sup>, apelidado de "a carta da anarquia". O surgimento do Partido Moderado, representando os interesses dos conservadores, tem sua força diretamente relacionada a oposição aos liberais radicais, ou seja, o partido moderado é a resposta política dos conservadores contra as reformas revolucionárias dos liberais. A essa altura, começa o envolvimento do Visconde com o Partido Moderado.

Em 1832, Honório Hermeto Carneiro Leão, o nomeou para a Vara de Juiz do bairro de São José. Esse tipo de nomeação se dava em função do favoritismo, pois ambos já eram conhecidos em Coimbra e, com as revoltas ao redor do país e da Capital, homens de confiança eram necessários para se manter a máquina burocrática nos moldes designados pelos moderados Evaristo Ferreira da Veiga e Diogo Antonio Feijó.

---

<sup>108</sup> WERNECK VIANNA, Luiz. *Travessia*. Rio de Janeiro: Ed. Taurus, 1986. pág. 85.

<sup>109</sup> "Todos sabemos bem que as agitações que têm havido entre nós... procedem de havermos antecipado a nossa organização política à social". (Discurso do Senador Vergueiro na Sessão do Senado do Império de 12/07/1841). URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 429.

<sup>110</sup> "O ato adicional de 1834 representou o compromisso com os caramurus. Seus principais pontos foram a abolição do Conselho de Estado, a eleição popular do regente e, sobretudo, a redução do centralismo político da Constituição de 1824". URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 16.

O então ministro da Justiça nomeou Paulino para vários cargos no Judiciário em menos de dois anos. Em 1832, foi editada a reforma do Código de Processo, que reforçava os poderes dos cargos eletivos de juiz de paz, promotor, juiz municipal e júri de acusação, mudança que fora adiada e combatida pelos conservadores. Após este momento como funcionário do Judiciário, já iniciando na carreira política, Paulino criticará tanto a falta de critério racional na nomeação e ineficiente prazo de permanência dos cargos de juiz, quanto criticará o Código de Processo, pela prejudicial descentralização político-administrativa, devido às revoltas dos extremistas.

Em 1833, ocorre o casamento de Paulino com Ana Maria Macedo Álvares de Azevedo, herdeira de propriedades rurais, que o colocou em uma rede intrincada de parentesco, abrindo novas possibilidades que o ajudaram em sua carreira política. Assim como a inicial carreira no Judiciário começou devido à ajuda de seu contato, amigo em Coimbra, o casamento proporcionou rica contribuição para seu futuro na carreira política.

O início da vida política de Paulino Jose Soares coincidiu com a criação de laços de parentesco entre vários políticos jovens e sem fortuna, que se casaram com filhas de proprietários rurais do Rio de Janeiro. Nessa rede, formada no início do período regencial, a partir de 1831, ele se reuniu com Joaquim José Torres e Eusébio de Queiros, num grupo que, inicialmente, apoiava os liberais moderados, comandados por Evaristo da Veiga.<sup>111</sup>

O casamento com Ana Maria colocou Paulino em contato com os interesses da propriedade agrícola cafeicultora. Junto a Joaquim José Rodrigues Torres e Eusébio de Queiroz, formariam a famosa “Trindade Saquarema” do partido conservador. Ou seja, mesmo iniciando sua carreira política junto ao partido moderado, pelos vínculos no Judiciário com o colega de Coimbra, Honório Hermeto Carneiro Leão, passará a defender os conservadores, pois agora possui ligação de parentesco com a elite cafeicultora escravocrata, embora nunca tenha possuído fazenda, e sua receita ter sido exclusivamente a do serviço público.

O ministério que ocupava a administração e Judiciário do país desde a abdicação dá lugar a um novo ministério, a partir de 1835. O nome de Paulino foi recomendado por Castro e Silva, para o cargo de Ministro da Justiça. Ora, se no ministério do Partido Moderado conseguiu nomeação para cargos de Juiz de seu

---

<sup>111</sup> URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 15.

amigo de Coimbra, agora, com o ministério conservador fora nomeado para o cargo de Ministro da Justiça da Regência, isso demonstra o quão importante eram os vínculos de parentesco e amizades políticas no cenário político do Brasil Imperial.

Contudo, ele recusa tal honraria e responsabilidade. Na carta enviada para justificar a recusa, escreveria: “[...] *não me acho com forças suficientes para exercer um cargo tão importante que as atuais circunstâncias tornam ainda mais difícil.*” Podemos especular e apontar vários motivos para justificar, interpretar e explicar tal fato, não havendo um consenso em sua historiografia.

O biógrafo familiar de Paulino afirma que se trata de um traço da personalidade, qual seja, a humildade<sup>112</sup>. Mas ainda temos que considerar que ele era crítico quanto ao novo Código de Processo: por ser juiz de direito nomeado, contrário as reformas quanto aos juízes de paz, eleitos; a descentralização que esse código trazia para a Justiça. E isso seria um entrave para assumir a função como Ministro da Justiça de, justamente, colocar em prática o novo Código. E como começava sua vida política, não seria um bom momento assumir cargo tão importante, no qual teria que fazer funcionar políticas que não seguiam as suas próprias convicções ou interesses políticos.

No âmbito político, então, concorre como candidato a deputado provincial no Rio de Janeiro em 1835, ainda pelo partido liberal moderado. Em 1836, passa a fazer parte da comissão de Justiça, como relator da análise do Ato Adicional, passo estratégico decisivo dos conservadores em conter as reformas liberais. Os questionamentos sobre o Ato Adicional de 1834 levarão a Lei de Interpretação do Ato Adicional, que faz a leitura conservadora desta norma dos liberais moderados.

Em 1836, o Regente Diogo Antonio Feijó, da linha dos liberais moderados, o nomeou para a presidência da província do Rio de Janeiro, ocupada anteriormente por seu cunhado, Joaquim José Rodrigues Torres, desde 1834, quando criada pelo Ato Adicional. A presidência da província do Rio de Janeiro havia sido criada em agosto de 1834. Curioso observar que a presidência da província, exemplo de descentralização da administração pública em províncias com certa autonomia governamental (um projeto do Partido Liberal moderado), acaba servindo de palco para o desenvolvimento das relações políticas entre Paulino, Joaquim José

---

<sup>112</sup> SOUSA, J. A. Soares de. *A vida do Visconde de Uruguai (1807-1866)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1944. Pág. 13ss.

Rodrigues Torres e Euzébio de Queiroz, os quais formaram em 1840 a “Trindade Saquarema”, decisivo para o movimento político pela centralização no país.

Essa política centralizadora é própria do projeto dos conservadores do qual Paulino passou a integrar. O partido conservador, criado em 1836, reunia os *caramurus*, a elite conservadora e dissidentes do Partido Liberal Moderado. Iniciou com muita força no campo político (vide a Lei de Interpretação do Ato Adicional), pois só em 1840 os Liberais conseguem retomar o poder no Legislativo de forma a sufocar as iniciativas do Partido Conservador.

Não podemos ter certeza sobre o que aconteceria se o Partido dos Conservadores não tivesse entrado em cena: se por um lado os conservadores ajudaram a manter a unidade do Império, com sua política centralizadora, por outro talvez a adoção de uma administração federalista tivesse permitido a política liberal sem a perda da unidade e sem as Revoltas Separatistas que agitavam e sangravam o Império desde o Maranhão ao Sul do país. Neste ponto, justamente, é que reside a controvérsia histórica analisada aqui: se o federalismo ou centralização seria a melhor organização político-administrativa para um país de dimensões geográficas continentais, mas socialmente despreparado para políticas democráticas.

Assim, de extrema importância para a obra de Paulino foi a passagem pela presidência da província, pois o contato com os assuntos provinciais o capacita para elaboração de sua obra de estudo da administração pública das províncias. Uma das constatações práticas, que será expressa em sua obra intelectual, foi que no Brasil não se poderia contar com a iniciativa privada para as obras e serviços públicos, já que a sociedade civil era menos evoluída econômica e administrativamente:

[...] convém muito mais confiar à indústria dos particulares a execução e propriedade de estradas e canais, por meio de empresas [...] porém [...] a carência de capitais, o fácil, mais seguro e talvez lucroso emprego dos que existem e a falta de exemplo e do espírito de empresa não permitir que a ação isolada da Administração seja substituída [...].<sup>113</sup>

Como presidente da província, ligado à elite cafeeicultora, compreendeu a necessidade do poder público apoiar a expansão deste negócio agrícola, para o desenvolvimento econômico e social local e nacional:

---

<sup>113</sup> SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Relatório de Presidente de Província de 1838*, pág. 51-52. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000051.html>> e <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000052.html>> Acesso em 20 de Novembro de 2011.

Sertões, outrora incultos, ermos e cobertos de matas virgens achão-se hoje em grande parte loteados, povoados de estabelecimentos rurais, que daqui há alguns anos talvez venham a triplicar nossa exportação de riquezas. [...] A um desenvolvimento tão admirável é mister que corresponde proporcional auxílio.<sup>114</sup>

Foi este início imponente de sua carreira política o momento em que firmou seu posicionamento contrário às políticas de descentralização. Políticas essas expressadas, após a abdicação de Dom Pedro I, pelas reformas dos liberais moderados e pelas revoltas dos liberais exaltados<sup>115</sup> (ou radicais). Com seu apoio a Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834 e suas críticas abertas contra o caráter descentralizador do Novo Código de Processo, ele demonstra seu engajamento junto à elite conservadora.

Esse posicionamento e apoio ao Partido Conservador na Assembléia Geral lhe rendeu um breve afastamento da presidência da província. O Regente liberal Diogo Feijó o exonerou do cargo por ter apoiado na Assembléia Geral o grupo Conservador de Vasconcelos, Joaquim José Rodrigues Torres e Honório Hermeto Carneiro Leão contra Feijó e Evaristo. Foi um afastamento breve, pois, assim que Feijó perde a disputa na Assembléia Geral, renunciando o cargo de Regente único, o Visconde é reconduzido à presidência da província no mesmo ano.

Mas foi justamente com seu engajamento na elaboração da Lei de interpretação do Ato Adicional que estreou em um importante projeto na Assembléia Geral, para a qual fora eleito em 1836. A comissão era formada por Paulino, por Miguel Calmon du Pin, que era contra à democratização excessiva das funções do juiz de paz (ou seja, assim como Paulino, contra juízes eleitos), e por Honório Hermeto Carneiro Leão, que fora o principal opositor contra o Regente Diogo Feijó.

A Lei de Interpretação em seus artigos 2 e 3 atingiam o parágrafo sétimo do artigo 10 do Ato Adicional<sup>116</sup>, retirando das províncias a autonomia que tinham em relação ao poder central, pois ao não poderem mais nomear seus administradores, não conseguiriam mais se abster de cumprir as políticas nacionais. A partir da Lei de

---

<sup>114</sup> SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Relatório de Presidente de Província de 1838*, pág. 43-44. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000043.html>> e <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000044.html>> Acesso em 20 de Novembro de 2011.

<sup>115</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. pág 93.

<sup>116</sup> BRASIL. *Lei Imperial de n. 40 de 3 de outubro de 1834*. Dispõe sobre o poder do presidente de província. Coleção de Leis Império do Brasil do ano de 1834. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1866.

interpretação, o poder central elaborava a ordem jurídica nacional e não dependia mais das Assembléias Provinciais para sua efetivação.

Com a Lei de Interpretação, as Assembléias Provinciais não podiam mais controlar as nomeações para o judiciário e realizar alterações no Código de Processo. Isso tornava o jogo político mais definido<sup>117</sup>, pois de um lado estavam os liberais, que representavam as opiniões daqueles que viviam da economia interna, de outro, os conservadores, que apoiavam as opiniões dos produtores que tinham a economia baseada em exportação.

Paulino, sendo parte da elite cafeicultora, era membro do Partido Conservador, tanto por razões intelectuais (sua formação acadêmica, sua experiência como magistrado e presidente de província), quanto por razões funcionais (seu meio social, suas amizades, ligações familiares e políticas) e razões materiais (fazia parte da elite do funcionalismo público e da elite cafeicultora).

Estava, assim, integrando ativamente o movimento chamado “regresso”, expresso em várias medidas centralizadoras e antiliberais<sup>118</sup>, principalmente com a Lei de Interpretação do Ato Adicional (1839), a contenção da Reforma do Código de Processo (1840) e a Lei do Conselho de Estado (1841). Seu sucesso como homem público na história brasileira se deve, no início, não só a seu brilhantismo intelectual, mas a sorte de passar a pertencer ao grupo sócio econômico em ascensão, no momento certo, um momento de mudanças, repleto de oportunidades para homens preparados como Paulino.<sup>119</sup>

Com a maioria do herdeiro ao trono, conseqüente fim da Regência, os liberais moderados, que desde a abdicação possuíam maior influência sob a corte,

---

<sup>117</sup> “[...] o grosso do Partido Conservador se compunha de uma coalizão de burocratas e donos de terras, ao passo que o grosso do Partido Liberal se compunha de uma coalizão de profissionais liberais e de donos de terra”. CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem*. Brasília: Ed. UnB. 1980. Pág. 165.

<sup>118</sup> Ainda segundo Carvalho, as províncias que forneceram o maior apoio ao partido conservador (Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco) tinham sua economia fortemente envolvida no comércio internacional, enquanto as províncias que forneceram maior apoio ao partido liberal serão aquelas vinculadas ao mercado interno. Na mesma direção, a análise de Alcir Lenharo mostra que os vínculos econômicos do grupo político que havia apoiado Feijó e as medidas descentralizadoras eram distintos daqueles do grupo que conduziu as medidas centralizadoras. A política descentralizadora dos anos 30 havia sido apoiada, principalmente, pelos setores vinculados à economia mercantil de subsistência, centrada especialmente no sul de Minas. A expansão do café pelo Vale do Paraíba iria deslocar o centro da economia brasileira a partir dos anos 30, e a política centralizadora encontrou apoio nestes setores econômicos. LENHARO, Alcir. *As Tropas de Moderação*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1993. pág. 23-25.

<sup>119</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. pág. 38.

retomaram o poder anteriormente perdido para os conservadores. Ocorre que, enquanto os liberais moderados perdiam território de ação política nas Assembléias e cargos administrativos, com a maioria, os liberais voltam a ocupar cargos nos Ministérios e voltam a ter influência.

Neste momento, de antecipação da maioria, o que os liberais desejavam era interromper a crescente onda de centralização do poder territorial, em vista das convicções liberais sobre a forma federalista/descentralizada de administrar o país. O gabinete da Maioridade, com os irmãos Cavalcanti, Antonio Carlos e Limpo de Abreu, assume o poder com o intuito de rever a Lei de Interpretação e destravar a reforma descentralizadora do Código de Processo.

Paulino, com ascendente trajetória política conservadora durante o período da Regência, acaba ocupando o cargo de Ministro da Justiça em 1840. Isso se deve ao prestígio que cultivara em sua participação na Lei de Interpretação do Ato adicional e nas deliberações referentes ao Código de Processo, bem como seu desempenho na magistratura. Se antes não havia aceitado o cargo de Ministro da Justiça alegando que o momento não era propício, agora aceita o cargo justamente para defender a causa conservadora centralizadora contra o gabinete da Maioridade, de índole liberal e federalista. Sua permanência no cargo é de 1841 até 1843, quando então assume a pasta de Negócios estrangeiros.

Mesmo no controle das eleições de 1842, conhecidas como as *eleições do cacete*, este gabinete de liberais não conseguiu unidade suficiente na Assembléia para realizar seu governo. Muito difícil seria, a essa altura, desfazer o que os conservadores realizaram desde a abdicação. Assim, conseguiram apenas restaurar o Conselho de Estado e aprovar a reforma do código de Processo, reforma nos moldes conservadores, pois tornava o Novo Código de Processo menos descentralizador. Tanto que essa reforma fora apoiada por Paulino, que chegou a ameaçar renúncia do cargo caso o projeto não fosse votado.

O fato de a Câmara, preparada pelos liberais, ter sido dissolvida, demonstra as dificuldades de conter o governo dos conservadores e retornar nos trilhos do federalismo do Ato Adicional. Tanto que, em 1842 chega a ser debelada rebelião dos liberais, descontentes com a dissolução da Câmara que lhe estava favorável.

Chegaram a interpretar essa dissolução como golpe de Estado<sup>120</sup>. Contudo, as revoltas dos liberais foram combatidas pelo governo, com cassações e deportações, através de conservadores como Paulino.

Paulino, como Ministro da Justiça, defendeu a dissolução da Câmara e condenou as revoltas dos liberais, alegando que a revolução dos liberais é que estaria sem legitimidade, pois fora dos limites de uma ordem jurídica aceitável.<sup>121</sup> Assim, condenava politicamente os revoltosos. Enfrentou três grandes revoltas regenciais: em São Paulo e Minas Gerais o Movimento Liberal de 1842, no Maranhão a Balaiada de 1838 até 1841 e no Pará a Cabanagem de 1835 até 1840. Em conformidade com a política centralizadora, as revoltas demonstravam uma grande ameaça a paz e unidade nacional, embora os liberais julgassem que, com a descentralização em um federalismo, a autonomia necessária para as províncias seria implementada sem prejuízo da unidade nacional.

Com isso, o gabinete dos liberais perde o controle do Legislativo em 1843, só retornando em 1844. Mesmo assim, as eleições de 1843 não foram proveitosas para os conservadores. Neste período, como as eleições não lhe foram favoráveis, Paulino assume a pasta de Negócios Estrangeiros (ocupada de 1822 a 1823 por José Bonifácio de Andrada e Silva), o que será muito importante para o reconhecimento de sua personalidade, diplomacia e brilhantismo intelectual internacionalmente. As eleições na Assembléia não teriam sido favoráveis, justamente pelo engajamento de Paulino em medidas punitivas contra os liberais revoltosos.

Com o retorno dos liberais em 1844 se dá início o “qüinqüênio liberal” (de 1844 até 1848). Os liberais retomam o poder e influência no Legislativo, muito devido ao fato de eles terem apoiado a antecipação da maioria do Imperador e

---

<sup>120</sup> “Os chefes liberais mineiros e paulistas, com exceção de alguns padres, eram quase todos fazendeiros e comandantes da Guarda Nacional. Em São Paulo, a revolta foi comandada por Rafael Tobias Aguiar, considerado o homem mais rico da província; em Minas a chefia também coube ao homem mais rico, o barão de Cocais, ligado aos Azeredo Coutinho do Rio de Janeiro. Nessa última província, um dos simpatizantes da revolta foi Joaquim de Sousa Breves, o maior contrabandista e proprietário de escravos do país.” URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág..20.

<sup>121</sup> “Eu o reconheço. O poder, quando suspende as garantias, exerce uma ditadura. A suspensão de garantias confere um poder terrível, forte e discricionário. Mas, senhores, o poder revolucionário ainda é mais forte, mais terrível e mais discricionário. A ditadura da suspensão das garantias é limitada pelas leis não suspensas e por toda a organização social. O poder revolucionário, porém, tem a organização que quer ter, não tem de dar contas senão quando vencido, salta por cima de todas as leis.” (Sessão em 7 de fevereiro de 1843, p. 562)

os conservadores terem se posicionado contra na época, já que a antecipação fez, de fato, os conservadores perderem terreno para os liberais, no Legislativo e no Executivo.

Essa situação dos conservadores deixou Paulino afastado de seu anterior poder de influência no campo político, embora ainda ativo na administração pública<sup>122</sup>. Para voltar ao poder, os conservadores deveriam ganhar a simpatia do imperador, que estava mais em conformidade com os Liberais, que apoiaram a antecipação da maioria. A volta de Paulino à Câmara dos Deputados em 1846, quando da morte de D. Januário da Cunha Barbosa (cônego da Igreja, com influência política no Império) não fora um retorno triunfal, pois o grupo de influência dos conservadores no legislativo se resumiu a um pequeno grupo, chamado “a patrulha”.

Como na Câmara dos Deputados a disputa de forças com o partido Liberal já estava perdida para os conservadores, Paulino se candidatou ao Senado pela Província do Rio de Janeiro em 1847 e pelo Maranhão em 1848. Embora fosse o mais votado na lista tríplice, em ambas províncias, foram escolhidos Manuel Felizardo, no Rio de Janeiro, e Joaquim Francisco de Sá no Maranhão.

Só em 1849 consegue se eleger e tomar posse como Senador pelo Rio de Janeiro. Como Vasconcelos, Carneiro Leão, Clemente Pereira, Costa Carvalho e Joaquim José Rodrigues Torres estavam também no Senado, isso mostra que os conservadores estavam ganhando terreno político, através do Senado. Mas, não só reuniam forças no Senado contra o governo dos liberais nos ministérios, como também os liberais estavam já perdendo forças no legislativo devido a dissidências internas<sup>123</sup>. Assim, com o ataque do Senado conservador e a falta de defesa por parte dos liberais da Câmara, os Liberais perdem o gabinete do ministério.

Logo que o Visconde de Mont’Alegre sobe ao gabinete como Conselheiro de Estado, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império, os conservadores começam a retomar o poder administrativo nos ministérios. A Trindade Saquarema

---

<sup>122</sup>COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. pág. 41.

<sup>123</sup> “O país vira a situação liberal de 1844-1848 nada realizar do que prometera; não tocar sequer nas leis de 1841, por causa das quais o partido fizera duas revoluções de Minas e São Paulo. Os chefes liberais tinham caído do poder mortalmente desalentados, descrentes uns dos outros e de si mesmos”. NABUCO DE ARAÚJO, José Thomaz. *Obras completas de Joaquim Nabuco - Joaquim Nabuco: um estadista do Império*. volume 1. São Paulo: Instituto Progresso Editorial s a., 1949. pág. 100.

representa essa retomada de poder. Paulino assume a pasta dos Negócios Estrangeiros, Eusébio de Queiroz assume como Ministro da Justiça (desde 1846) e o Visconde de Itaboraí (Rodrigues Torres) como ministro da Fazenda e Conselheiro de Estado (desde 1844). Isso reforça também o retorno dos conservadores na Câmara.

O ministério conservador no início da década de 1850, era representado na pasta dos Negócios Estrangeiros por Paulino José Soares de Souza que ficou responsável por reorganizar a política externa com a Bacia do Prata<sup>124</sup>. Interligando, assim, ações da diplomacia com as das forças armadas. A diplomacia brasileira na Bacia do Prata em meados do século XIX foi responsável pela assinatura dos Tratados de 1851 que inauguraram uma tentativa definitiva e amistosa de delimitação das fronteiras nacionais ao sul.

As relações do Brasil com a Confederação Argentina e com o Uruguai revelam o que fora expresso nas obras de Paulino, com uma visão crítica quanto a precariedade e instabilidade da administração pública nestes vizinhos. Era justamente a crítica ao modelo descentralizado, quase fragmentado, de administração nos países vizinhos que pautava o pensamento e atuação política de Paulino, que já condenava esse tipo de administração federalista para o Brasil, e via nos vizinhos essa organização como um defeito, uma falta de civilidade, um atraso, em termos de administração pública.

Era a crítica acadêmica e, ao mesmo tempo, prática sobre a falta de separação entre política, que deveria ser sempre de interesse nacional central, e administração, a qual poderia ser descentralizada em províncias. Sua atuação na vida política o ensinara o valor da centralização para evitar a fragmentação territorial, enquanto que sua experiência como administrador de províncias revelou que a administração local pode ser benéfica se realizada num país que mantenha a unidade política.

Assim poderíamos dizer que Paulino não era de todo contrário às idéias federalistas e a favor da centralização. O que ocorria é que julgava mais moderna e

---

<sup>124</sup> A guerra na Região do Prata entre o Império Brasileiro, a Confederação Argentina e a República Oriental do Uruguai se insere nas divergências existentes nessa região, desde período colonial. O Brasil já possuía diversos desentendimentos diplomáticos com o Governo Argentino; sendo que um deles referia-se a Independência do Uruguai, que conseguiu sua emancipação em 18281 com a assinatura da Convenção Preliminar do Rio de Janeiro, que estabeleceu sua liberdade frente aos interesses de anexação brasileiros e argentinos.

civilizada a separação entre a administração e a política, enquanto que os defensores do federalismo sempre alegaram que uma administração local é mais vantajosa, fazendo, no entanto, com que a política também seja local, o que desfaz a unidade nacional, tão necessária para o estágio moderno da civilização ocidental.

Admirador do poder localmente organizado na democracia dos EUA, inclusive Tocqueville admite ser necessário um governo central para os Estados Modernos. Isso demonstra o quanto a idéia de um governo central era importante, naquela época, para estadistas e intelectuais, ao conceber um Estado capaz de soberania no âmbito geopolítico. Ver o capítulo V “necessidade de estudar o que se passa nos estados, em particular, antes de falar do governo da união” da obra de Tocqueville:

[...] Esses dois tipos de centralização assistem e se atraem mutuamente, mas não devemos admitir que sejam inseparáveis. De fato, **não posso conceber que uma nação possa viver e prosperar sem um poderoso governo centralizado**. Mas sou de opinião que uma administração centralizada reduz incessantemente o espírito local.<sup>125</sup>

Como um estadista e intelectual de sua época, Paulino defendia a manutenção do território nacional nos termos de 1822, incluindo a Província Cisplatina. Por isso defendia a intervenção para que o antigo Vice-Reinado de Buenos Aires não fosse reunido à Confederação Argentina, pois isso faria com que a Confederação avançasse sobre o território brasileiro, reivindicando a região da Província Cisplatina. A aversão ao tipo de administração da Argentina pós Independência era próprio não só de Paulino, mas de toda a elite intelectual da época<sup>126</sup>.

Ainda na pasta de Negócios estrangeiros, atuou de forma a operar o projeto conservador para a questão da escravidão. O projeto do Partido Conservador era de abolição gradual, a longo prazo, para evitar o colapso da economia. A caça aos traficantes de escravos, com a Lei Eusébio de Queiroz de 1850, ficou a cargo de Paulino<sup>127</sup>.

<sup>125</sup>TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo: Martins Editora. 2005. pág. 40ss.

<sup>126</sup> Como a crítica ao federalismo que ocorria na América Hispânica de Silva Lisboa. Em: COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 57.

<sup>127</sup> “para um estadista que acreditava na tarefa civilizadora do governo em relação a população do país, e mesmo em relação aos tumultuosos e bárbaros vizinhos do Prata, a escravidão colocava um problema intratável. Falar abertamente contra ela seria afrontar a classe a que se unira pelo casamento. Defende-la

Contudo, era ineficaz, pois só os traficantes eram combatidos, já que os compradores, levados a julgamento pelo júri, eram geralmente absolvidos pelo cidadão comum (obviamente, escravos jamais integravam o júri, sempre composto por cidadãos). Só o tráfico era combatido, pois justamente, o interesse dos conservadores era de apenas se alinhar no plano internacional de combate a escravidão, em função de evitar barreiras à economia de exportação. Não havia efetivamente um plano para o combate interno à escravidão, como um projeto de criação de bases para a mudança cultural da população em relação à escravidão.

À medida que vai cessando a necessidade de existência de partidos radicalmente opostos quanto à questão da organização político administrativa, Paulino se afasta do cenário político. A política de conciliação do Marquês do Paraná (Bernardo Pereira de Vasconcelos), chefe da Câmara, que tratava de unir o partido conservador e o partido liberal, não convenceu a Trindade Saquarema, que permaneceu seguindo as políticas e idéias conservadoras, sem apoiar os liberais.

Assim, o partido conservador foi dividido entre puros e moderados, que se alinhavam aos Liberais moderados e Paulino abandona o cargo em 1853, mais tarde alegando que ambos partidos deveriam ser mantidos independentes e separados, pois não é politicamente útil à nação que ideais diferentes governem juntos o país, já que isso gera um governo único, porém internamente dividido.

Com o título de Visconde do Uruguai (“Visconde, com Grandeza”) desde 02 de dezembro de 1854, também rejeita o convite para a organização do gabinete imperial, em 1856 pelo mesmo motivo: a discordância quanto à união entre liberais e conservadores. Pode-se dizer que, a “conciliação<sup>128</sup>” e sua viagem diplomática para a Europa o fizeram se afastar da política e se dedicar à família e aos estudos.<sup>129</sup>

O debate entre federalismo e centralização realizado durante a vida de Paulino, foi marcado pela observação quanto aos modelos de federalismo na América do Norte, da América Hispânica e do modelo centralizador Francês.

---

abertamente seria agredir suas convicções quanto ao interesse nacional bem entendido e ao movimento da civilização. a escravidão era o indizível: escolheu o silêncio”. URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 42.

<sup>128</sup> Hoje poderíamos aplicar o pensamento de Paulino para interpretar a corrupção no Brasil atual, muito devida à falta de engajamento dos políticos em ideais, políticos cuja única meta é adquirir e manter posição e poder. Ponderamos que era justamente isso o que ele temia, pois da mistura dos partidos surgiria uma maquina política mais sujeita a corrupção e troca de favores do que se ambas estivessem em constante e salutar luta de ideais (a divergência, o debate, o diálogo, sempre serão marcas de uma democracia realmente viva), mantendo um distanciamento politicamente seguro para o país.

<sup>129</sup> URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 26.

Paulino, ao contrário dos liberais federalistas, não acreditava que o Brasil tivesse uma sociedade civil pronta para o modelo de organização administrativa e política da América do Norte. Acreditava, como a maioria dos intelectuais de seu tempo, que o federalismo que ocorria em toda a América Hispânica era anárquico, precário e que não contribuía para a elevação do nível de vida econômico, social e político da população. Portanto, buscou na observação do modelo de centralização política e administrativa da França, uma alternativa plausível para a realidade brasileira.

O Conselho de Estado, em momento de dúvida quanto à deliberação sobre questões administrativas, propôs a criação de contencioso administrativo, nos moldes da experiência francesa. Assim, se iniciam os estudos brasileiros sobre direito administrativo<sup>130</sup>. Tema com o qual Paulino se ocupará até o fim de sua vida, esforço expresso principalmente em suas obras *Ensaio sobre o Direito Administrativo* (1862) e *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil* (1865). Também o pequeno texto *Bases para uma melhor administração provincial*, feito por Paulino por encomenda do Marquês de Olinda em 1857, já marcava suas idéias sobre administração.

A oportunidade para o estudo da administração centralizada francesa se deu em 1855, quando foi enviado à França para tratar da questão de fronteiras do Brasil com a Guiana Francesa. Para Paulino, o contencioso administrativo instaurado no Brasil não possuía a devida separação entre autoridade administrativa e judiciária, como ocorria na França, modelo por excelência do Direito Administrativo. No Brasil, o recém criado contencioso administrativo atua como judiciário, caso a caso, buscando resolver o conflito particular concretamente, sem atender ao interesse geral, que é justamente o escopo da administração pública.

Em seus estudos sobre administração provincial, duas questões sempre estavam presentes na crítica de Paulino, a instabilidade da administração devido ao curto tempo de permanência de um presidente na província, bem como a concentração de atividades políticas e administrativas no Executivo. Embora se

---

<sup>130</sup> “A partir do debate no conselho de estado e da criação da cadeira na faculdade de São Paulo, são publicados diversos livros: Vicente Pereira do Rego, *Elementos de Direito Administrativo* (1857), Prudêncio Tavares da Veiga Cabral, *Direito Administrativo Brasileiro* (1859), Uruguai, *Ensaio...* (1862), Furtado de Mendonça, *Excerto de Direito Administrativo* (1865), José Joaquim Ribas, *Direito Administrativo* (1866) e José Duarte Pereira, *Lições de Direito Administrativo* (1866)”. COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. pág. 42.

afastando do palco político, ainda era alvo de consultas. Já em 1859, se afasta da política para se dedicar à escrita de suas obras sobre Direito Administrativo<sup>131</sup>.

Um grande exemplo da influência do pensamento de Paulino foi o fato do Marquês de Olinda compartilhar das mesmas preocupações, adotando as medidas propostas por Paulino na administração da província do Rio de Janeiro. Nomeando Nicolau Tolentino para a presidência da província, estabelecendo secretarias com atuação independente do presidente, deixava assuntos de administração comuns a cargo das secretarias e questões políticas a cargo do presidente. Também estabeleceu um conselho administrativo provincial, o qual fazia com que as questões administrativas não sofressem as oscilações políticas do Executivo.

Os títulos que acumulou como homem público atestam o reconhecimento nacional e internacional dessa grande personalidade brasileira. Foi senador do Império e oficial da Ordem Imperial do Cruzeiro, foi agraciado em 1850 por S. M. o rei de Nápoles com a grã-cruz da ordem de São Genaro; pelo rei da Dinamarca em 1852 com a da ordem real de Danebrog; pelo imperador da Áustria, no mesmo ano, com a da ordem imperial da Coroa de Ferro, e pelo rei de Portugal com a da ordem de Cristo daquele reino. Além disto, é membro honorário da Academia Tiberina de Roma; da Academia Arqueológica da Bélgica; da Academia Britânica de Ciências, Artes e Indústria; da Sociedade de Zoologia e Aclimatação de Paris; da Sociedade Animadora das Ciências, Letras e Artes de Dunquerque; do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e do Rio da Prata e da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional do Rio de Janeiro.

### **3.1.2 Contribuição conservadora sobre federalismo: a centralização**

Desde os debates sobre a organização do Império Português e o Brasil em 1821-23, havia a grande celeuma sobre qual melhor forma de Estado e regime de governo a adotar, naqueles tempos de mudanças geopolíticas (Revolução Francesa, Revolução Americana, Independência nas Américas).

---

<sup>131</sup> “A história de tais acontecimentos escrita por quem foi neles, há pouco tempo, também ator, e teve nas mãos o fio dos segredos da época, pode fazer algum mal, quando os fatos não manifestavam ainda todas as conseqüências que os pejam. Repugnava-me além disso, entrar em considerações apreciações, as quais poderiam talvez molestar pessoas. [...] Propuz-me a coligir, coordenar, classificar e analisar a nossa legislação administrativa, de modo a poder formar um juízo claro sobre o seu todo, sobre cada uma de suas partes, sobre a ligação e jogo, sobre seus efeitos, imperfeições e lacunas.” SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862) . pág. 6-7.

Os intelectuais e políticos mais esclarecidos e ativos no debate defendiam ora que o federalismo poderia ser adotado sem prejuízo da continuidade monárquica, ora que há incompatibilidade entre monarquia e federalismo, ora que a descentralização deveria ser apenas administrativa e não política. Como um intelectual e político que vivenciou todo este período de debates, Paulino defendeu a centralização, mas deixando suas impressões sobre o federalismo, democracia e a divisão das atividades políticas e administrativas.

Analisada a trajetória acadêmica, profissional e política de Paulino, bem como as implicações de sua vida privada em seus posicionamentos como homem público, passamos a análise de sua contribuição para o debate sobre federalismo e centralização que ocorria em todo o período imperial.

Analisando o registro ordenado de seu pensamento expresso em obras, bem como suas realizações efetivas no campo político, podemos compreender seu legado para a formação histórica do Brasil, mais especificamente no debate sobre federalismo e centralização no Brasil Império.

Como já vimos, Paulino se alinhava aos conservadores, que entendiam o federalismo, pregado pelos liberais, como uma ameaça à unidade nacional. A descentralização política e administrativa deixaria o país vulnerável no plano internacional, o que, por sua vez, atrapalharia os negócios dos grandes proprietários de terra<sup>132</sup> e comerciantes que só exportavam e tinham como interesse, então, um país internacionalmente forte (do ponto de vista geopolítico) e com boas relações comerciais internacionais (do ponto de vista macro econômico).

De fato, Paulino reconhecia que a administração descentralizada (do modelo federalista)<sup>133</sup> acabaria por inviabilizar a unidade nacional do Brasil. Isso, pois, o povo brasileiro não era capaz sequer de democracia, quanto mais de se manter política e administrativamente unido no plano internacional (frisa-se, uma grande

---

<sup>132</sup> URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 16.

<sup>133</sup> O *self-government* dos americanos, traduzido como o princípio da subsidiariedade, diz respeito a capacidade inerente do indivíduo de se autogovernar e, partindo deste para o quadro maior, o grupo de indivíduos, a comunidade local, a cidade, estes seriam o limite para o desenvolvimento de uma política e administração verdadeiramente democrática e eficiente. Obviamente, essa visão está intimamente ligada a visão moderna do individualismo e secularismo, pois verifica que não há melhor determinação do que a autodeterminação, sem poderes superiores e distantes da realidade local/individual.

preocupação geopolítica na época) com a divisão do poder em territórios econômica-cultural-socialmente diversos e enfraquecidos no âmbito internacional.<sup>134</sup>

Em sua trajetória política, não havia espaço para desenvolver idéias sem considerar a realidade brasileira. Assim, mesmo se reconhecesse, academicamente<sup>135</sup>, os benefícios da democracia e do governo local e descentralizado, não poderia admitir que tal projeto liberal se aplicasse no Brasil, já que não estava preparado para tal estágio da organização política, nos mesmos termos dos EUA. Fizeram parte de sua política, então, o ataque aos projetos liberais mais expressivos<sup>136</sup>, quais sejam, o ato adicional de 1834 e a Reforma do Processo.

A centralização era uma necessidade para o Brasil, pois do seu caráter civilizacional<sup>137</sup>. É que para um povo que estava na infância da atividade política, não poderia ser de outra forma. Pois um poder centralizador e controlador com uma burocracia uniforme e forte é ideal para controlar uma imensa massa e os pequenos grupos de grande poder econômico. Monarquia para evitar tiranias e oligarquias. E a fragmentação do país com as diversas revoltas provinciais/locais só poderia ser evitada com um poder central forte. Centralização para assegurar supremacia da vontade/interesse nacional.

O nivelamento do progresso na nação, em todas as províncias, era mais bem gerido por um poder central<sup>138</sup>, ao passo que a organização provincial autônoma (ou mesmo soberana), não traria a uniformidade necessária para o progresso. Quando o interesse provincial é mais considerado e articulado que o interesse da nação, algumas províncias prosperam e outras perdem, pois da disputa entre essas por mercado<sup>139</sup>. Também, a exploração de mercado internacional só poderia ser

---

<sup>134</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 144.

<sup>135</sup> O “liberalismo positivista”. FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 123-124.

<sup>136</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 126.

<sup>137</sup> Jmc federalismo y centralizaciun, 1993 pág 71.

<sup>138</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 343ss.

<sup>139</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 148.

realizada com sucesso por uma nação forte, e não por pequenos centros de influência locais de cada província.

Sobre o federalismo defendido pelo ato adicional (projeto dos liberais, como José Bonifácio), Paulino (e os conservadores) julga como um perigo a unidade nacional<sup>140</sup>, pois o ato adicional conferia muita autonomia política e administrativa às províncias: autonomia político-legislativa (através das assembleias provinciais), autonomia executiva e administrativa (presidentes eleitos detinham o poder das decisões políticas e também da administração, desvinculados e independentes do poder central) e judiciária (os juízes eram eleitos, e não nomeados pelo Ministério centralizado).

Além das extensas competências atribuídas às províncias, pelo derradeiro artigo 32 do Ato Adicional, ficava suprimido o Conselho de Estado, acabando com qualquer chance de um poder centralizado capaz de controlar as províncias administrativamente.<sup>141</sup> O mesmo se pode dizer quanto ao projeto de reforma do processo, barrada pelos conservadores enquanto ainda controlavam a Assembleia.

Mesmo dedicando uma vida de atividade pública no combate a descentralização proposta nos moldes liberais, sua experiência nos revela que não deixou de refletir sobre os possíveis benefícios da descentralização<sup>142</sup>. O que ocorre é que, na época de Paulino, o conceito de federação ainda não estava bem formulado e estudado, sendo que federalismo era sinônimo de confederação, no que as províncias mantinham interesses muitas vezes opostos umas das outras (vide a Guerra da Secessão).

Tanto a presidência do Rio de Janeiro, quanto seus estudos sobre administração na França, influenciaram para que escrevesse sua obra sobre administração das províncias. Ou seja, no fim da vida (depois de ver os liberais tomarem as rédeas do Brasil de vez, e depois de sua viagem em missão diplomática pela Europa em 1858), Paulino se convence de que as liberdades e a democracia são os meios mais evoluídos de se organizar uma nação.

---

<sup>140</sup> “Perigo real a unidade nacional”. FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 26 e 31.

<sup>141</sup> BRASIL. Lei 16 de 1834: Ato Adicional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LIM/LIM-16-1834.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-16-1834.htm)>. Acesso em: 30 de novembro de 2011.

<sup>142</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 69.

Mas não chegou a se arrepender de sua vida política dedicada à defesa da centralização, pois acreditava que de nada aproveita a um país as liberdades democráticas se não houver boa administração pública (principalmente num país em que a sociedade civil sempre foi muito precária).

Enfim, não se pode afirmar que, intelectualmente, Paulino reconhecesse o federalismo como um projeto inviável, mas sim que era inviável para o caso específico do Brasil. Isso, pois, o Brasil da época necessitava de um governo centralizado e forte para evitar a falta de unidade e conseqüente caos administrativo.

Em suas leituras de Tocqueville<sup>143</sup> ele chega a comentar que, de fato, o modelo americano de federalismo só deu certo porque o povo americano estava preparados para tal nível de organização democrática: a sociedade civil estava pronta para conseguir manter uma nação forte, através da administração descentralizada.

Para Paulino, a grande problemática da descentralização, conforme proposta nos termos liberais da época, era a falta de diferenciação entre política e administração:

Nos países que não possuem instituições semelhantes [um tribunal encarregado do contencioso administrativo], completa e praticamente desenvolvidas, cada mudança de ministério e de administradores, como são os nossos presidentes, traz uma inversão completa não só no pessoal administrativo, como no modo de encarar e decidir questões administrativas. O administrador que começava a tomar pé nos negócios da província é mudado, leva consigo o que a custo aprendeu, e aí vem outro, o qual apenas concluídas as primeiras apalpeladas, é também mudado. É assim que somos administrados! A cada mudança tudo fica suspenso posto em dúvida para começar a ser examinado de novo, com grande desânimo, desespero e prejuízo das partes. Assim todos os grandes interesses a cargo da administração estão sujeitos a uma constante instabilidade, e a administração torna-se, como tem sido entre nós, uma verdadeira teia de Penélope.<sup>144</sup>

Ocorre que, a administração pode ser muito mais eficaz, em termos de atender a funcionalidade burocrática cotidiana, na forma descentralizada, seja provincial ou mesmo municipal. Já as deliberações e decisões políticas num modelo de gestão nacionalmente centralizado são mais estáveis (duradouras), seguras

---

<sup>143</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai*. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 71.

<sup>144</sup> SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). cap. II, p. 29.

(maior segurança jurídica), efetivas (céleres) e uniformes (abrangendo maior número de cidadãos).<sup>145</sup>

Em comparação com outros estudiosos do debate entre federalismo e centralização no Brasil, a experiência política de fato demonstra que os argumentos de Paulino são mais realistas<sup>146</sup>, justamente por se adequarem ao momento histórico.

Enquanto que a luta dos liberais para implantar um federalismo, nos moldes americanos, destoava da realidade brasileira, da abissal diferença numérica entre a população preparada para gerenciar democraticamente as instituições e a administração pública, e aqueles que não tinham tais condições que estavam em número muito superior.

O exemplo máximo dessa distinção no debate é a posição de Tavares Bastos. Quando este escreve (1870), o faz quando já não havia mais o partido conservador (puro), não havia mais intelectuais e políticos como Paulino, que percebiam na descentralização uma ameaça à unidade nacional. Quando escreve, só há liberais moderados na política, no funcionalismo e no mundo acadêmico.

O partido conservador se uniu aos liberais moderados em 1850<sup>147</sup>, no que, logo depois Paulino abandona a política. E os liberais exaltados mais tarde fundam o partido republicano, que será responsável pela proclamação da república em 1889, no que ocorre a cópia dos institutos jurídicos e políticos americanos, sem a devida consideração com o trajeto histórico do Direito e da Administração pública construídos no Brasil antes da transição de regime.

Os institutos jurídicos e políticos da experiência americana são oriundos de histórica construção popular, ou seja, desde o início dos movimentos modificativos da situação colonial para a de independentes, louvaram o princípio da subsidiariedade. Assim, a descentralização é o modelo próprio de organização da administração pública americana.

A cópia realizada pelos republicanos revela que os movimentos anteriores à proclamação flertavam com o modelo americano, rejeitando tudo o que se havia construído no Brasil até então. Assim Tavares Bastos escreve num período mais

---

<sup>145</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 78.

<sup>146</sup> URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 19ss.

<sup>147</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 59.

propício a considerar a descentralização como opção viável, e considerar o trabalho dos conservadores um retrocesso que atrasou a evolução política no Brasil.

Assim, a grande diferença entre os pensadores é que pensam o Brasil em momentos diferentes, pois ambos tinham a mesma noção do que representava a centralização e o federalismo. O que fazia os dois terem escolhas diferentes sobre qual modelo adotar para o Brasil, foi a realidade na qual viveram.

Na época de Paulino (de 1836, quando termina os estudos e entra para o funcionalismo público, a 1860, quando abandona a política e passa aos seus estudos e publicações) o Brasil precisava mais da unidade nacional centralizada dos conservadores, por razões geopolíticas: é bom para a imagem internacional e manutenção da soberania, bom para os negócios internacionais dos exportadores.

A desordem e divisão, trazida por rebeliões e revoltas locais em nome de maior descentralização e autonomia de um poder central, essa era a preocupação que trouxe os conservadores a postularem a centralização no Império. Isso, pois, as rebeliões locais já faziam parte da história do Brasil, desde o período Colonial<sup>148</sup>. Ou seja, além de ser uma necessidade geopolítica, o governo centralizado sempre fora um desafio, tanto para a metrópole portuguesa em relação ao Brasil Colônia, quanto para o Governo central no Brasil Império.

Na época de Bastos (liberais no poder, economia interna crescendo, monarquia cada vez mais distante e insuficiente para controlar todo o território), surge maior necessidade de alinhar o Brasil com as melhores e mais democráticas idéias do mundo ocidental, como o fim da escravidão, adoção de ampla democracia, autonomia administrativa das províncias e municípios, enfim, era momento propício para copiar o exemplo americano. Mesmo assim, não deixava de apoiar a monarquia, pois a manutenção da unidade nacional, reiteramos, era uma preocupação urgente para todos os grandes estadistas do Brasil Império.

Como poucos intelectuais do debate deixavam de apoiar a manutenção da unidade nacional através da monarquia – considerado um instituto político muito satisfatório pela ciência política a partir da modernidade, a grande diferença entre os centralizadores (como Paulino) e descentralizadores não é no campo político, mas

---

<sup>148</sup> Inclusive, é notório o esforço da historiografia brasileira do Império em apagar da memória histórica os feitos das revoltas que sempre abalaram o Brasil desde os tempos coloniais, pois do esforço pela manutenção da unidade nacional: “se a historia deveria oferecer boas lições para a nação que se pretendia formar desde a emancipação em 1822 [...], nada mais corrosivo que a inconveniente memória das contestações e das inconfidências”. FIGUEIREDO, Luciano. *Rebeliões no Brasil Colônia (coleção “Descobrimo o Brasil”)*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2005. pág. 12.

no que concerne à organização administrativa (a máquina burocrática)<sup>149</sup>. Assim, aquele que cuidasse com realismo (necessário a um bom estadista) as necessidades políticas do Brasil Império não questionava a centralização política, mas sim a centralização administrativa<sup>150</sup>.

Neste ponto, podemos verificar que as divergências no debate não eram insuperáveis, nem radicais. Inclusive não se deve admirar que na década de 1860 tenha havido a união entre conservadores e liberais no âmbito da política nacional. Isso, após o início do combate ao tráfico de escravos (exigência da política internacional) e maior uniformidade nos interesses regionais, possibilitaria pensar em unidade nacional mesmo dentro de um modelo de governabilidade descentralizada.

Paulino ter se retirado da cena política, nessa época, se deve muito mais ao fato de estar mais voltado a levar o seu pensamento (e o próprio debate) para o campo acadêmico e científico (com suas publicações sobre Direito Administrativo), do que uma repulsa radical a qualquer apoio às idéias descentralizadoras. Sua experiência com o Direito Administrativo francês (em sua viagem diplomática na época), suas leituras dos institutos democráticos da experiência americana (Tocqueville e o *self-government*), e o resultado disso em suas publicações são provas de sua postura branda em relação à descentralização administrativa.

As próprias publicações de Paulino demonstravam que já não apoiava mais a centralização “excessiva”<sup>151</sup> do movimento conservador da década de 1840, anterior à unificação. Justamente por tratar do debate no âmbito da administração e não no campo político. Pois Paulino apoiava a centralização da política, mas não tanto da administração, ficando mais nítida essa posição em suas publicações do que em sua carreira política.

Contudo, não podemos falar em uma evolução, de um Visconde centralizador (na política e na administração) para um que já aceitava a descentralização administrativa, pois podemos verificar já em sua carreira (como presidente de província) que não pugnava pela centralização administrativa, mas tão somente a

---

<sup>149</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 76ss.

<sup>150</sup> “...O poder político é a cabeça, a administração o braço” SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). Pág. 26.

<sup>151</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 188.

política. Antes admitir que, em sua carreira pública, apoiara a centralização política do Império, mas não a administrativa, pensamento que se manteve constante em suas obras acadêmico científicas.

Para Paulino, a administração pública é um instrumento, o aparato burocrático, neutro, eficaz, plenamente voltado ao interesse público (expresso pela vontade do governante)<sup>152</sup>. Enquanto isso, a política é o campo da conveniência e oportunidade, parcial e voltada aos interesses do momento.

Um governo politicamente centralizado manteria esse perigoso campo ao menos uniforme em toda a nação, buscando atender “*interesses comuns a todas as partes da Nação*”<sup>153</sup>. Ao passo que a descentralização traria uma discórdia tão insuperável entre as regiões, que a unidade seria impossível, colocando em risco a todas as pequenas províncias no âmbito internacional. Isto se exemplifica na análise que Paulino faz do Ato Adicional:

O parágrafo 7º do artigo 10º do ato adicional autoriza as assembleias provinciais a legislar sobre a criação e supressão dos empregos municipais e provinciais e estabelecimento de seus ordenados. A segunda parte deste parágrafo estabelece que são empregados gerais os que dizem respeito à administração, arrecadação e contabilidade da fazenda nacional; à administração da guerra e marinha e dos correios gerais; os cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membros das relações e tribunais superiores, empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias. Todos os demais que existem nas províncias e municípios são provinciais e municipais. São portanto provinciais ou municipais os empregos de juiz de direito; chefes de legião, juizes municipais, de órfãos, de paz os de promotor, de pároco, vereador etc. [...] É, portanto, evidente: 1º, que passaram a pertencer à esfera do poder legislativo provincial todas aquelas leis gerais que versam sobre objetos compreendidos nos mencionados dos artigos: 2º que as assembleias de província podem revogar e alterar essas leis como entenderem conveniente; 3º que o poder legislativo geral não pode mais sem manifesta usurpação legislar sobre semelhantes objetos. Postos estes princípios, que à comissão incontestáveis passa ela a entrar na interpretação do parágrafo 7º. [...] Não se pode pois dar criação ou supressão de um emprego sem criação ou supressão das atribuições que lhe estão inerentes, tomando-se a palavra em acepção genérica e abstrata sem referência a localidades e a divisões civis, judiciárias ou eclesiásticas. O emprego de juiz de direito é provincial. Logo, podem as assembleias provinciais suprimi-lo e criar outro que o substitua. O mesmo podem fazer a respeito dos juizes municipais, de órfãos, de paz dos promotores, chefes de legião, oficiais da guarda nacional, vereadores, párocos etc.”<sup>154</sup>

<sup>152</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 83.

<sup>153</sup> SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). Pág. 348.

<sup>154</sup> Parecer da Comissão das Assembleias Provinciais da Câmara dos Deputados de 10 de julho de 1837 sobre a Interpretação do Ato Adicional, Em: URUGUAI, Visconde do. *Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho)*. São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 69.

Contudo, a administração só precisaria não ser contraditória aos interesses do governo centralizado<sup>155</sup>. Em outras palavras, uma administração descentralizada seria possível se não ferisse o interesse nacional. Como o interesse da administração é sempre voltado ao interesse público, ausente o poder político local, mas somente central, a administração sempre estaria vinculada ao interesse nacional, mesmo se fosse organizada localmente, de forma descentralizada para o fim de “*aproximar o governo dos administrados*”<sup>156</sup>.

Este é um quadro possível de ser visualizado com as idéias de Paulino sobre administração das províncias. Inclusive, para ele a província é uma unidade administrativa do Império, e não uma unidade política, já que a política está no centro da nação (*monarquia*), e não nas localidades (*self-government*).

Assim, o que era urgente para Paulino, não era a centralização da administração pública, mas sim a separação da política e da administração. Seu estudo sobre o contencioso administrativo Francês demonstra como seria satisfatória (e dentro dos parâmetros de eficácia de um estado burocrático moderno) uma administração pública ‘autônoma’ ao poder político, com um contencioso administrativo calcado na racionalidade burocrática da administração pública e no interesse público (nacional).<sup>157</sup>

É quando trata do município<sup>158</sup> que mais se percebe seu apoio à desconcentração administrativa. Pois, considerando o município uma unidade administrativa, organizada para melhor gerenciar o interesse nacional na localidade, não se trata de uma unidade política, a trazer discórdia e divisão, o que seria um perigo para a unidade nacional. Inclusive sua crítica maior ao ato adicional é justamente o fato de se ter retirado poder local dos municípios e levado tal para o âmbito da província (distante demais da localidade para ter uma organização administrativa eficiente e ainda seguir os ditames do interesse nacional).

---

<sup>155</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 67.

<sup>156</sup> SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). Pág. 352.

<sup>157</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 76.

<sup>158</sup> FERREIRA, Gabriela Nunes. Centralização e Descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai. São Paulo: editora 34, 1999. Pág. 71.

Suas idéias sobre os municípios<sup>159</sup> é que nos revelam mais acentuadamente sua defesa de uma administração pública desconcentrada. Isso, pois, enxergava na administração local as práticas que levariam a população brasileira a se preparar para a democracia e para a liberdade, enfim, se preparar para a civilização. Se um poder político centralizado é necessário para manter a unidade nacional (necessidade geopolítica de nacionalização do interesse público), a administração municipal, norteadada e voltada para o cumprimento da política de interesse nacional (e não local, provincial), é necessária para civilizar o povo, educando-o para as liberdades e para a cidadania.

Contudo, é justamente no estudo da província que Paulino e liberais divergem<sup>160</sup>, pois para liberais a descentralização do poder em unidades provinciais seria desejável, pois da formação de uma federação.

Já para Paulino, a descentralização administrativa nas províncias acarretaria a descentralização política, além de uma administração local ineficiente. Isso, sempre lembrando que os conservadores sabiam que o extenso território do Brasil era palco, desde os tempos coloniais, de rebeliões e revoltas, pelos mais variados motivos, sempre atentando contra a unidade do território.<sup>161</sup>

Em suas obras, ao tratar dos efeitos do Ato Adicional na administração das províncias salientou a questão da polícia judiciária para, então, estabelecer seu conceito de centralização e federalismo.

Com efeito, as Assembléias Provinciais receberam poderes do Ato Adicional para a criação e extinção de empregos provinciais e municipais, mormente referentes à organização do judiciário: juiz de direito, juiz de paz, promotor, juiz de órfãos e júri. O fato de tal poder não ser local (municipal) o suficiente para desenvolver o princípio da subsidiariedade, acaba por não trazer uma descentralização própria do projeto federalista. E estando na órbita da província, tal poder ficava distante da localidade municipal e também de um poder central que

---

<sup>159</sup> URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 34.

<sup>160</sup> COSER, Ivo. *O pensamento político do Visconde do Uruguai e o debate entre centralização e federalismo no Brasil (1822-1866)*. (Tese submetida ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas – Ciência Política). Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006/2007. Pág. 255ss.

<sup>161</sup> Desde o Brasil Colônia, as revoltas que, de um modo ou de outro, acarretavam em enfraquecimento da unidade nacional eram movidas por interesses locais contingentes e contínuos, que se perpetuavam no Brasil Império, como: impostos, monopólio estatal de produtos, prepotência de autoridades, etc. FIGUEIREDO, Luciano. *Rebeliões no Brasil Colônia (coleção "Descobrimdo o Brasil")*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2005. pág. 25/26.

unificasse as políticas provinciais, ensejando uma descentralização política no âmbito nacional e uma descentralização administrativa ineficiente. O modelo de eleição destes cargos, por lista tríplice e escolha realizada pelo presidente da província, contrariava a democracia e princípio da subsidiariedade, bem como fomentava a descentralização política da nação.<sup>162</sup> O antigo cargo de juiz de paz local (que primava pelo princípio da subsidiariedade) é substituído por um cargo de juiz submisso à província.

Assim, a província detinha poderes políticos suficientes para organizar a descentralização nos moldes das necessidades dos grupos de poder provinciais. Isso era indesejável tanto para os liberais do projeto federalista (já no final do Império) quanto para os conservadores do projeto centralizador nacional. A crítica de Paulino, então, era sobre uma reforma que prejudicava a centralização sem construir uma descentralização que tivesse uma administração racional, democrática e verdadeiramente local.<sup>163</sup>

Ainda, para Paulino, a centralização das regras referentes à polícia judiciária traria uma desejável uniformidade de aplicação do Direito para todo o Império, sem a indesejável interferência de particularismos provinciais. Ocorre que a descentralização ocorrida nos termos do Ato Adicional, acabou por fortalecer os grupos de interesse político provincial, e não o legítimo interesse da organização local/municipal (ou seja, princípio da subsidiariedade). Acabava por ocorrer a imparcialidade da aplicação do Direito no Império, já que toda a aplicação estava subordinada aos interesses políticos provinciais.

Assim, a descentralização administrativa do judiciário acabava fomentando a descentralização política da nação<sup>164</sup>. Pois, com ‘Ordenamentos’ e “formas de

---

<sup>162</sup> “O ato adicional [...] Alterou a forma da eleição dos juízes de paz, que tornou indireta, fazendo-os eleger em listas tríplices, das quais escolhe o presidente da província os quatro juízes que devem servir durante cada legislatura”. Ver em: Parecer da Comissão das Assembléias Provinciais da Câmara dos Deputados de 10 de julho de 1837 sobre a Interpretação do Ato Adicional. Em: URUGUAI, Visconde do. Visconde do Uruguai (organização e introdução de Jose Murillo de Carvalho). São Paulo: Editora 34, 2002. Pág. 69.

<sup>163</sup> “A polícia judiciária é, pois, aquela que constata a existência dos delitos que reúne as suas provas e entrega os delinquentes aos tribunais encarregados de os punir. Os seus curadores são essencialmente gerais, pois que as suas regras não dependem de circunstâncias de localidades. Não pode ser municipal, porque esta depende daquelas circunstância, e é tão diversa quanta estas o são”. **Ver em: sessão da Câmara dos Deputados de 17 de junho de 1839, pág. 439.**

<sup>164</sup> “Entendeu-se que na faculdade de legislar sobre a criação e a supressão de todos os outros não mencionados no parágrafo 7º do artigo 10 do ato adicional, ainda criados por leis gerais relativas a objetos da competência do Poder Geral, estava compreendida a faculdade de legislar sobre as atribuições dos respectivos empregados. Assim à Assembléia Geral competia fazer os Códigos Civil, Criminal, Comercial e de processo etc., organizar as municipalidades e a Guarda Nacional etc. e às Assembléias Provinciais

aplicar o ordenamento” diferentes por todo o Império, não haveria mais um único Estado, mas vários pequenos Estados soberanos e internacionalmente enfraquecidos. Não poderia ser essa, então, uma maneira eficaz de construir uma federação, pois mesmo uma federação precisa de certa uniformidade na aplicação do ordenamento para ser considerada um todo e não apenas uma colcha de retalhos. Por isso era imperativo para Paulino que houvesse centralização tanto na elaboração do ordenamento como na efetivação deste.

A tese de Paulino era de que a administração deveria sempre se subordinar ao poder político e, portanto, o poder político não poderia ser compartilhado entre o poder central e o provincial. Pois se há poder político nas duas esferas, e há desacordo entre a política central e provincial, a administração simplesmente não funcionará. Mas se para a província só houver o poder administrativo, sendo todo o poder político centralizado, não surgiriam conflitos, pois da subordinação da administração à política.<sup>165</sup>

A crítica dos centralizadores, como Paulino, aos federalistas da época era justamente a de confundir administração e política, pois, ao descentralizar a execução do ordenamento para o âmbito provincial acaba por ocorrer também a descentralização política, e não somente a administrativa. Assim, para os centralizadores, não haveria como proceder a tal descentralização administrativa da Justiça, sem prejuízo da uniformidade política.

---

criar os empregos necessários e marcar-lhes as atribuições, como se fosse possível separar uma coisa da outra”. SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). Ensaio sobre o Direito Administrativo. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). Pág. 373.

<sup>165</sup> “Era indispensável que essa descentralização fosse meramente administrativa, e não embaraçasse a direção política dos Poderes Gerais, que não pode deixar de ser única” SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). Ensaio sobre o Direito Administrativo. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. (1ed. 1862). Pág.372.

## 3.2 O PENSAMENTO DE TAVARES BASTOS

Ao longo do Império, principalmente, segundo reinado, a relativa prosperidade econômica em algumas províncias apresentou um quadro de cidadãos interessados na política e administração do país, bem como intelectuais que fundamentavam com argumentos federalistas uma maior descentralização político-administrativa. Neste contexto destacamos dos intelectuais o jovem Aureliano Cândido Tavares Bastos.

### 3.2.1 Vida e obra jus-política

Nascido na cidade de Alagoas (atual Marechal Deodoro) no Estado de Alagoas, em 20 de abril de 1839, tempos de mudança no quadro político brasileiro, com a maior centralização política provocada pela reação dos conservadores ao descentralizador Ato Adicional. Filho de Rosa Cândida de Araújo e José Tavares Bastos. Seu pai era bacharel e magistrado, presidente da província de Alagoas na época. Trata-se de uma família oligarca que disputava o poder político local.

Cursou a faculdade de Direito de Olinda em 1854. Lá fez uma de suas mais importantes amizades, com o filho de Paulino, o que colocou Tavares Bastos em contato com o conservador Visconde do Uruguai, bem como com outros expoentes políticos e intelectuais Ferreira Viana e Gaspar da Silveira Martins.

Com dezenove anos de idade, se formou em 1858, seguindo daí para a carreira política, elegendo-se deputado, muito devido ao apadrinhamento do conselheiro Saraiva, um dos políticos da época que era entusiasta dos ideais liberais progressistas. Notável que, quando das atividades do conselheiro Saraiva como presidente da província do Piauí, o pai de Tavares Bastos apoiou revolta contra a decisão de Saraiva de transferir a capital da província (por motivos de ordem econômica). Mais tarde, no entanto, Tavares Bastos seguia ideais políticos, de liberalismo e respeito à monarquia, acompanhando a política do conselheiro Saraiva.

Além de sua carreira parlamentar, seus fervorosos ideais liberais foram ainda mais defendidos em suas atividades intelectuais como escritor e jornalista. As cartas e artigos que escrevia para jornais, como o Correio Mercantil, mais tarde ordenadas e publicadas em livros, revelam suas idéias em eloquência panfletaria. As obras significativas resultantes deste incansável trabalho intelectual são: Os males do presente e as esperanças do futuro (1861), Cartas de um solitário (1861-1862), O

Vale do Amazonas (1866), Memórias sobre a imigração (1867) e A província (1870), sua obra máxima na defesa do federalismo.

Devido a sua vida curta, sua luta em defesa do federalismo tomara mais o aspecto intelectual e panfletário do que propriamente político ativista. Isso, pois, suas duras críticas à excessiva centralização administrativa durante o Segundo Reinado, lhe renderam o reconhecimento de precursor do federalismo, mesmo tendo atacado abertamente a monarquia apenas ao fim de suas atividades.

Em seus sete anos como parlamentar, até seu prematuro falecimento, defendeu ideais políticos que não brotaram da realidade conservadora brasileira. Promoveu a defesa da separação da Igreja do Estado (bem como o casamento civil) e a liberdade de comércio (nos moldes americanos). Estas idéias não surgiram da contemplação da realidade brasileira, mas sim de seu contato e deslumbramento com a cultura progressista americana.

Seu ideal de reforma do Brasil passava pela idéia de remodelar moralmente o país, tirando o povo da barbárie promovida pelo conservadorismo, educando nos moldes progressistas americanos. Isso se deve muito a sua proximidade com o missionário presbiteriano americano James Cooley Fletcher, amigo e parceiro do professor metodista D.P. Kidder no livro *“Brazil and the Brazilians: Portrayed in Historical and Descriptive Sketches”*, de 1866<sup>166</sup>.

O plano de Fletcher, recepcionado e apoiado por Tavares Bastos, era de conversão do Brasil ao protestantismo norte-americano, pois ambos acreditavam, assim como Max Weber<sup>167</sup>, que o protestantismo e materialismo norte-americano eram motivo do progresso econômico, político e tecnológico dos EUA. A idéia era abrir rotas de comércio e imigração de americanos para o Brasil, abrindo-se o Amazonas à navegação internacional para enriquecer a nação com a vinda de “imigrantes operosos dos Estados Unidos” repletos da “audácia, da inteligência, da generosidade da República dos Estados Unidos”<sup>168</sup>.

Inclusive, como seu Partido não era adepto da abolição da escravidão, defendia que a abolição poderia ser efetivada de forma gradual, substituindo-se a

---

<sup>166</sup> Traduzido para o português: FLETCHER, James Cooley. *Reminiscências de Viagens e Permanência no Brasil*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1951.

<sup>167</sup> WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

<sup>168</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976. Pág. 175.

mão-de-obra escrava pela de imigrantes assalariados, ou mesmo imigrantes colonizadores de terras remotas e incultas.

Esse ambicioso projeto de imigração, realizado com a devida intervenção estatal, ao menos no início, incluía uma intensa propaganda externa quanto às vantagens do Brasil para o imigrante e preparação do campo cultural para recepção dos imigrantes, abolindo desde já práticas católicas que repelisses os tão desejados imigrantes protestantes. Assim, a liberdade religiosa deveria ser acolhida, através da igualdade de cultos e do casamento civil como incentivos ao processo migratório. Assim, o imigrante não se submeteria a uma situação marginal na sociedade, pois a família não católica seria igualmente reconhecida pelo Estado.<sup>169</sup>

A solução de Tavares Bastos para a escravidão seria paliativa e ao mesmo tempo inócua, assim como as soluções trabalhadas pelos conservadores. A única explicação plausível para que intelectuais tão defensores da liberdade e do progresso não considerarem soluções mais radicais, ou mesmo efetivas, para a escravidão, é de que o jogo de poder, de um lado ou de outro, estava nas mãos dos proprietários de escravos. Assinala FAORO sobre a escravidão do Segundo Reinado:

escravismo brasileiro era fomentado pelo dia-a-dia, pelo cotidiano reproduzido sem uma única reflexão e de forma atemporal, numa espécie de presentismo absoluto, onde senhores e escravos incorporavam e eram Raymundo Faoro observa que: nitidamente, há uma estrutura de classes – banqueiros, comerciantes e fazendeiros – sobre outra estrutura de titulares, encobrimo-a e esfumando-lhe os contornos. É a camada da penumbra que decide os destinos políticos, designa deputados e distribuí empregos públicos. São as “influências”, os homens que mandam, que se entendem com os executores e dirigentes das decisões do Estado. Duas faixas se separam, com clareza, no conteúdo e no conceito, na ação social, não raro entrecruzando-se e se confundindo. Para simplificar e com antecipação: a classe em ascensão coexiste com o estamento; muitas vezes, a classe perde sua autonomia e desvia-se de seu destino para mergulhar no estamento político, que orienta e comanda o Segundo Reinado.<sup>170</sup>

Embora entusiasta confesso da causa anglo-americana, o que ocasionava dúvidas entre os políticos brasileiros quanto ao seu comprometimento com os

---

<sup>169</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976. Pág. 94.

<sup>170</sup> FAORO, Raymundo. Machado de Assis: a Pirâmide e o Trapézio. 4ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Globo, 2001 Pág. 14.

interesses nacionais, se denominava um monarquista democrático, refutando a república como governo de exaltação despótica<sup>171</sup>.

Tratava-se de um liberal moderado, negando tanto a centralização política dos conservadores quanto as idéias republicanas dos liberais exaltados<sup>172</sup>. Mesmo sendo adepto da monarquia federativa, suas idéias serão utilizadas, *post mortem*, pelos republicanos para fundamentarem a Proclamação de uma República Federativa, formalmente nos moldes americanos, mas com fins moldados aos interesses dos grupos de interesse locais que são os grandes latifundiários. Note-se inclusive que no Brasil não houve reforma agrária com a Proclamação da República, diferentemente do ocorrido no exemplo da Revolução Mexicana.

Sua idéia de descentralização e liberdade como meio de se democratizar o poder, nos moldes do *self-government* americano divulgado por Tocqueville, fora efetivamente utilizada pelos proprietários rurais como fundamento para a recuperação do poder perdido no cenário político. Conforme a justa análise de CARVALHO, o argumento de Tavares Bastos sobre a liberdade ligada à organização política americana fora utilizado como fundamento indevidamente por aqueles que somente queriam repartir o poder local entre poucos, relegando a democracia a segundo plano:

Mas eram demandas de liberdade como argumentavam os teóricos? Dificilmente. Era um mundo sem direitos civis e em que os direitos políticos eram tutelados pelos senhores da terra. A resistência contra o poder central tinha neste caso um ingrediente oligárquico, era a defesa do poder privado, de seus privilégios, de sua prepotência.

[...]

A sociedade brasileira não tinha o espírito da liberdade individual nem do igualitarismo, era formada de súditos e não de cidadãos; e de súditos e hierarquizados pela escravidão, pela cor, pelo sexo, pela ocupação, pela educação, a simples introdução do federalismo por uma medida legal não poderia fazer a mágica de democratizá-la.

[...]

Federalizar era necessariamente reforçar as estruturas sociais de poder preexistentes, era reforçar a desigualdade, a hierarquia, o privatismo. Não surpreende que o federalismo fosse bem-vindo aos poderes locais a experiência do federalismo na Primeira República (1889-1930) foi exemplar”<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976. Pág. 46.

<sup>172</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976. Pág. 106.

<sup>173</sup> CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. Pág. 179-181.

Devemos esclarecer que ser liberal na época de Tavares Bastos não era o mesmo que ser liberal nos tempos do início da carreira de Paulino. E antes de 1822, ser liberal significava defender a independência do país. Para a sociedade latifundiária e escravocrata do Império surgiu uma nova forma de liberalismo, um liberalismo nos moldes de John Locke (democracia censitária) e não nos moldes de Rousseau (democracia plena). Pois, para Locke, só pode participar da organização política, ou seja, ser cidadão, aquele que participa de forma integral na sociedade civil.

No caso do Brasil Império, seriam apenas os grandes proprietários de terras e escravos. Este era o liberalismo de fato durante o Império e o liberalismo que proclamou a República. Tavares Bastos era um liberal idealista, diferente dos membros do Partido Liberal que eram simplesmente oligarcas oportunistas que buscavam se utilizar do argumento liberalista para evitar o controle de seus interesses locais pelo poder central.

Ainda em função de seus ideais, Tavares Bastos foi um manifesto defensor da educação pública e fundamental, gratuita e universal, de acesso ao maior número possível de cidadãos. Para reformar o Brasil, propunha transplantar o sistema educacional norte-americano, atraindo imigrantes professores para o país: “Imitemos a América: a escola moderna, a escola sem espírito de seita, a escola comum, a escola mista, a escola livre, é a obra original da democracia do Novo Mundo”.<sup>174</sup>

Ao comparar a educação do Brasil com a dos EUA, conclui que “o nosso povo não entrou ainda na órbita do mundo civilizado”, sendo que, “o governo deve tomar a si a tarefa de dar educação para o povo”.<sup>175</sup> Ainda, com sua habitual eloquência, enfatiza as benéficas conseqüências da utilização do modelo educacional americano em substituição a educação colonial e patrimonialista brasileira: “a educação pública é a mãe do progresso [...] e o uso pernicioso do latim atrapalha a civilização”<sup>176</sup>, sendo que a educação pública, com o espírito da educação norte-americana, iria “colocar outra alma no corpo do brasileiro”, possibilitando “a sua regeneração moral e econômica”<sup>177</sup>.

---

<sup>174</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *A província*. Brasília: Senado Federal, 1997. Pág. 73.

<sup>175</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *A província*. Brasília: Senado Federal, 1997. Pág. 235.

<sup>176</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Os males do presente e as esperanças do futuro*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976. Pág. 36.

<sup>177</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. *Cartas do Solitário*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1975. Pág. 416

Note-se o quão deslumbrado e convencido da superioridade civilizacional dos EUA, que sequer se importava se seu Partido não o apoiava, visto que o Partido Liberal desejava uma alienação ainda maior do povo para a instauração de uma democracia controlável pelos grupos de poder.<sup>178</sup> Suas idéias reformistas sobre educação, religião, relações internacionais, transporte fluvial, escravidão, liberdade econômica, todas giravam em torno da idéia de transplantar o produto da experiência americana para o Brasil. Inclusive sua defesa da descentralização se deve não a uma conclusão acerca da observação das potencialidades do Brasil em resolver a si mesmo em sua trajetória histórica, mas tão somente a cópia, com devidos ajustes, de um modelo estrangeiro, pertencente à experiência histórico institucional diversa.

Contudo, a atividade intelectual e partidária de Tavares Bastos, como liberal moderado e defensor da monarquia federalista, muda em seus últimos anos de vida a partir de 1868. Além da indisposição da monarquia com os parlamentares – devido ao Poder Moderador e atos de Dom Pedro II contrários aos interesses dos grupos políticos e a qualquer tipo de democracia – com a Queda do Gabinete Zacarias em 1868 Tavares Bastos se desencanta e abandona a política partidária. Reserva suas últimas forças ainda para crítica intelectual, jornalística e panfletária contra este governo, em sua opinião, antidemocrático.

O ano de 1868 foi de mudanças radicais na política, administração e economia do país. Ocorre que, com a contínua descentralização política em uma precária e crescente democratização, houve alterações drásticas no sistema eleitoral que mudariam a direção desse processo levado a frente pelos liberais. Na abertura da assembléia geral em 9 de maio de 1868, A Fala do Trono destacava, dentre outros temas, a necessidade de uma reforma no sistema eleitoral e nas estruturas municipais.

Nesta época em que o Brasil despendia recursos na Guerra contra o Paraguai, o quadro político era de divisão cada vez mais constante entre os liberais. Mas o estopim da indisposição entre o monarca e os parlamentares, em maioria liberal, se deu pela questão da escravidão. Primeiro a Fala do Trono procurava não debater o tema da escravidão entre os parlamentares. Estes, então, rejeitaram tratar do tema, que era na verdade muito difícil de ser tratado em vista dos interesses dos

---

<sup>178</sup> CARVALHO, José Murilo de. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: *Pontos e Bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000. Pág.180.

grandes proprietários. Então que, aproveitando o fato da Câmara ter se imiscuído em atentar ao tema, com esse pretexto Dom Pedro II dissolve a Câmara de Deputados e derruba o gabinete liberal de Zacarias.

Mas já há tempos, o sistema eleitoral era questão de discordância entre parlamentares e monarca. O conservador Marquês de Paraná propôs reforma eleitoral em 1855, com a chamada Lei dos Círculos:

Independentemente das críticas, a Lei dos Círculos serve para indicar as principais preocupações sobre a regulamentação eleitoral no Brasil do século XIX, a saber:

- 1) quem vota e é votado;
- 2) a representação das minorias, buscando-se evitar a ditadura de um partido único;
- 3) a verdade eleitoral, ou seja, a existência de eleições sem a influência da máquina estatal ou do poder privado.<sup>179</sup>

Foi um projeto dos conservadores para limitar o poder provincial, desviando para as localidades municipais que, por sua vez, eram mais dependentes do poder central do que as províncias que tinham capacidade (econômica, administrativa e política) para autonomia. Assim, como o poder administrativo e político acaba voltando às mãos do Imperador, posto que as localidades dependiam em tudo do poder central, e os grupos de interesse provinciais foram esvaziados de poder:

[...] pode-se dizer que “a Coroa em nossa política é tudo”, o senado é “muito”, e a câmara dos únicos representantes imediatos do povo, em um país em que todos os poderes emanam da nação, “é nada”, visto poder ser “enxotada e substituída por outras opiniões contrárias sempre que a Coroa julgar oportuno ou necessário”, como se tem observado em todas as dissoluções que tem havido de câmaras pertencentes a “diversos partidos.”<sup>180</sup>

Com esse sistema eleitoral prejudicial aos interesses dos liberais de autonomia provincial, estes começaram a boicotar as eleições municipais. A derrubada do Gabinete Zacarias e a instauração do Poder Moderador intensificou a luta dos liberais contra o Imperador, o que acabou enfraquecendo a nação, pois da

---

<sup>179</sup> SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. *Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro* (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Pág. 17.

<sup>180</sup> Reprodução de parte de matéria veiculada em jornal de época. Em: SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. *Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro* (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Pág. 18.

crise externa (Guerra com Paraguai) e interna (indisposição do governo central com os grupos de interesses locais).

Desgostoso com tal quadro político irracional e prejudicial à nação, Tavares Bastos definiu tal convulsão política de 1868:

Há idéias distintas e separadas, opostas e adversas? Há pensamento político definido? A opinião se pronuncia por este ou aquele sistema de governo? Há unidade de vistas dos homens que pensam sobre os caminhos que levam as coisas públicas? Parece que não. Na mesma capital do Império, no centro de animação, no coração da política do país, [assentou] a morte de velhos partidos, a dissolução das antigas bandeiras. Os chefes, os homens proeminentes, os estadistas caminham à toa pela superfície de um oceano [impassível], e que debalde se procuraria agitar e excitar. Um brado que se levanta não ecoa em parte nenhuma. Os partidos morrem; as antigas alianças se dissolvem.<sup>181</sup>

Com isso, Tavares Bastos se afasta da luta política para começar sua luta contra a monarquia brasileira, a qual antes era defensor, pois não acreditava que a república fosse um modelo possível de ser adotado no Brasil antes de uma mudança cultural do povo brasileiro, uma mudança que nos preparasse moralmente para o exercício da democracia. Mas de 1868 até sua morte em 1875, sua pena corre desferindo golpes contra o monarca que antes tanto prezava.

Isso, pois, no que antes defendia uma oposição sistemática e saudável ao governo Imperial, para fazer surgir na cultura do povo a capacidade de substituir o governo monárquico centralizador por um governo descentralizado e federalista, agora verifica o perigo da monarquia de Dom Pedro II nos abusos do poder moderador.

Passou inclusive a alimentar boatos sobre a abdicação do Imperador, tanto no âmbito nacional quanto nos círculos políticos e intelectuais da Europa. Para Bastos que lutou boa parte de sua vida acreditando na possibilidade de se realizar as reformas liberais com um governo monárquico, as atitudes despóticas do Imperador o fizeram se sentir traído de tal forma que só poderia continuar a lutar pela causa liberal mudando todo seu discurso em favor de reformas liberais com um governo parlamentarista.

---

<sup>181</sup> Reprodução de parte de cartas de arquivo pessoal de Tavares Bastos. Em: SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. *Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro* (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Pág. 18.

Contudo, sua saúde frágil o impedia de recomeçar sua luta, reformulando sua doutrina. Nunca fora de boa saúde, pois teve tifo, em fins da década de 1860, bronquite e, nos anos de 1870, problemas no baço. Desde 1868 busca tratamento nas águas de Caxambu, Minas Gerais, e em 1874 viaja à Europa para tratar da saúde, onde aproveita para desferir críticas ao Imperador e incitar boatos sobre a renúncia ao trono.

Com as viagens à Europa para tratamento de sua frágil saúde, seus gastos e a falta de recursos (por não ser mais parlamentar) o obrigam a se desfazer de patrimônio, basicamente suas propriedades no Rio de Janeiro. Passa a residir em Paris, pois passa por dificuldade financeira para regressar ao Rio de Janeiro.

Mesmo que regressasse, não se aventuraria no retorno à luta político partidária. Não só devido às suas dificuldades financeiras e de saúde, mas de sua indisposição para com seu próprio partido. E seu debate intelectual era mais profícuo com os conservadores do que com os liberais defensores de interesses mesquinhos de grupos de poder. Mesmo sempre tendo acreditado em um governo a partir de base republicana, nunca confiou na capacidade dos liberais em levar adiante tal intento. O único motivo que o levaria de volta ao mundo da Câmara dos Deputados seria a possibilidade de contribuir para a ruína de Pedro II. Todavia, reconhecia que a origem do problema não possuía uma única fonte:

Sei que a culpa não é dele somente, é também de ambos os partidos, de todos nós sem exceção, que, uns por ingenuidade, outros por baixaza, o elevamos às nuvens e tudo lhe cedemos sem reserva alguma. Chegou ao supremo domínio porque quis, e porque lho consentimos – e até muitas vezes o aplaudimos, quando, por exemplo, era sobre um adversário do momento que pesava a onipotência imperial. Os culpados somos ele e nós, mas os prejudicados somos nós somente; nós, o país, que, por termo de um longo reinado, tem instabilidade, a lentidão, o desânimo e a corrupção. A cumplicidade do país será para o imperador uma atenuante perante a história, mas de nada lhe serve como remédio ou solução para a crise de seu reinado.<sup>182</sup>

Mesmo podendo se candidatar e retornar ao parlamento falece em Nice, por complicações de pneumonia em 3 de dezembro de 1875. Seu corpo regressa ao Brasil para um funeral que comoveu toda a elite política do país.

---

<sup>182</sup> Reprodução de parte de cartas de arquivo pessoal de Tavares Bastos. Em: SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. *Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro* (Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2005. Pág. 127.

Ainda que jamais tenha se expressado em favor do republicanismo<sup>183</sup>, na verdade se expressou contra<sup>184</sup>, seus ideais foram utilizados pelos liberais em favor de um crescente republicanismo nos moldes americanos que resultaram na proclamação de 1889. É então nas mãos dos liberais e republicanos que suas idéias foram interpretadas e acomodadas a ponto de servirem de fundamento ao republicanismo.

### **3.2.2 Contribuição liberal sobre federalismo: a descentralização**

Analisada a curta, mas politicamente significativa vida de Tavares Bastos, passamos à análise de suas idéias mais próprias ao debate entre federalismo e centralização no Império do Brasil. Embora suas idéias estejam veiculadas em inúmeras cartas, artigos de jornal, discursos parlamentares, “A Província” é definitivamente sua obra intelectual máxima para fins de verificar seu entendimento acerca do debate.

Se compararmos o sucesso editorial de outras de suas obras da época, verificamos que “A Província” teve muito mais sucesso após sua morte, quando interpretada e utilizada pelos liberais republicanos. Ainda porque, “A Província” é obra mais sistemática e científica, enquanto as demais obras são de grande valor retórico e estético, o que era importante naqueles tempos, mas não tão útil para a fundamentação acadêmica da República no Brasil quanto a obra “A Província”.

Além de expressar suas idéias políticas sobre federalismo, centralização, liberalismo e conservadores, sua análise das províncias se volta à descrição e crítica da administração e da educação no Brasil, que era a maior preocupação de Tavares Bastos para seu ideal de ‘civilizar’ o Brasil.

Note-se que Paulino também usava o termo ‘civilizar’ o Brasil, sendo então que ambos buscavam um padrão econômico, social e cultural mais elevado para o brasileiro. A diferença é que Paulino sempre vinculou a centralização política com esse tema, julgando que um poder político e administrativo bem organizado (diga-se, centralizado) e moderno tinha caráter civilizatório. Já Tavares Bastos acreditava que a educação moral e científica é que poderia civilizar o brasileiro, preparando-o para

---

<sup>183</sup> NABUCO DE ARAÚJO, José Thomaz. *Obras completas de Joaquim Nabuco - Joaquim Nabuco: um estadista do Império*. volume 1. São Paulo: Instituto Progresso Editorial s a., 1949. Pág. 752.

<sup>184</sup> PONTES, Carlos. *Tavares Bastos*. São Paulo: Cia Editora Nacional 1939. Pág.. 337.

o padrão civilizacional americano, para a democracia e livre iniciativa americana, isso desde as bases.

Contudo, é justamente contra a burocracia defendida por Paulino que Tavares Bastos tece suas críticas. Apontando a irracionalidade do projeto burocrático da administração centralizada, afirma que em nada este processo auxilia na evolução moral e na emancipação política dos cidadãos, principalmente quando comparados com o self-government americano e seu espírito protestante, materialista e progressista. O modelo americano de governo local, na visão de Tavares Bastos, está ligado à emancipação do indivíduo para a vida política plena, em uma democracia possível, justamente por ter uma burocracia localmente organizada.

No Brasil centralizado do Segundo Reinado, há um nivelamento formal de todo o extenso território sem, contudo, haver o efetivo e real nivelamento dos cidadãos, das localidades e até mesmo das províncias, tão diferentes umas das outras por fatores impossíveis de serem controlados por um poder central. Assim, fatores da peculiaridade local, como clima, relevo, economia, tipo e tempo de povoamento, bem como tamanho da população, sua cultura peculiar, dentre outros fatores, tornam ineficiente e oneroso o uso do mesmo modelo administrativo e político para todas as diferentes localidades do Brasil.<sup>185</sup>

O gerenciamento das províncias seria mais bem atendido no caso do federalismo, justamente pela possibilidade de cada localidade ter a administração e organização política que for melhor para o progresso local. Ocorre que a burocratização gerada pelo modelo centralizador uniformizador é irracional e corruptível<sup>186</sup>, justamente por destinar mesmos métodos (burocracia), recursos (impostos) e pessoal (funcionários públicos) para atender províncias com necessidades diferentes e tão distantes desse poder central.

Acaba ocorrendo que uma província pode até ser atendida pelo modelo administrativo designado pelo poder central, contudo as demais não, simplesmente por serem diferentes, mas terem de se sujeitar ao mesmo modelo político-administrativo. O fato de o país ter sido dividido formalmente em províncias politicamente iguais, com as mesmas instituições e a mesma representação

---

<sup>185</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 35.

<sup>186</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 36

desequilibrava a distribuição parlamentar. Ocorre que algumas regiões<sup>187</sup> não tinham sequer população suficiente para justificar todo um aparato político provincial, o que gerava a corruptibilidade de tal administração.

Para Tavares Bastos, somente quando tivermos uma população e economia expressiva é que todo o aparato provincial poderia ser solicitado, transformando a região em província autônoma, com a eleição de deputados e a composição do legislativo e de órgãos administrativo e judicial dotados de funcionários e recursos para operacionalizar o governo da província. Só assim a disposição formal do estado estaria coerente com a realidade.

Então a idéia federalista de Tavares Bastos é que a organização política e administrativa do país não se faça de um longínquo centro para atingir, de forma ineficiente, as localidades. Antes, a localidade pujante é que deve se elevar autonomamente ao nível de província. Não se deve originar uma província de um simples mando geral de governo central, pois isso destoa da realidade. O que Tavares Bastos propõe, é que o governo realizado com autonomia provincial originada de baixo para cima gera menos burocracia, ou pelo menos não gera burocracia desnecessária, sendo mais eficiente e menos corruptível, pois mais próximo do povo fiscalizador.

O fato dos conservadores alegarem que o povo brasileiro não tem capacidade para a auto tutela política não faz da centralização o melhor meio de se organizar o país. O melhor, segundo Tavares Bastos, seria educar e preparar o povo para a auto tutela. Pois a tutela realizada pelo poder central sobre o povo, ou seja, um governo de cima para baixo, deixa todo um povo dependente desse poder, que é corruptível e depende do grupo que ocupa este poder. Já com um povo preparado para a democracia jamais vingaria um sistema corrupto, pois ele seria modificado de baixo para cima toda vez que contrariasse os interesses da maioria.

Note-se que a noção moral que Tavares Bastos compreende é do utilitarismo de Jeremy Bentham e John Stuart Mill. Muito comum na época para os defensores do materialismo, era associar a felicidade humana ao interesse, ao utilitarismo, que significa dizer 'o maior bem estar material para o maior número possível'<sup>188</sup>. Assim, não importa o quanto uma política fosse amoral, esdrúxula, irracional, ineficiente,

---

<sup>187</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 230ss.

<sup>188</sup> MILL, John Stuart. *Utilitarismo*. Coimbra: Editora Coimbra, 1961. Pág. 50.

desde que o maior número de pessoas se sinta beneficiado com tal organização, essa vingar-se-á. Por isso a democracia passa a ser tão defendida, pois é o modelo ideal para o controle do Poder Público pela vontade da maioria, sendo esse o melhor parâmetro para validar moralmente uma instituição, conforme a moral utilitarista.

A respeito da representação política, comparando o modelo federativo e o modelo centralizador do Império brasileiro, Tavares Bastos realiza crítica no mesmo sentido que critica a excessiva burocratização do modelo administrativo uniformizador do Estado centralizado.

Contudo, esse problema restava ainda insolúvel para o autor. Isso, pois, para uma província ter um governo que surgisse de baixo para cima, isso só poderia ocorrer com eleições. E para eleições que realmente construam um governo com base no povo e ainda eficiente, seria necessário um povo educado para a cidadania. Assim, como o país não possuía partidos políticos sólidos e eleitores esclarecidos, a solução precisava ainda esperar pela educação e preparação do povo para tal. Esse é um ponto em comum entre o liberalismo de Tavares Bastos e os conservadores: reconhecer que o povo brasileiro não estava pronto para a democracia.

Em toda sua análise do ato adicional, municípios, polícia, justiça, temas corolários à questão da província, seu intento é criticar a forma como estes institutos se apresentam no Brasil em contraposição com o experimentado em outras nações mais modernas, política e administrativamente.

Assim, quanto ao modelo federalista americano, há um deslumbramento e forte desejo de copiar os institutos naquela nação para o Brasil. Contudo, só os liberais posteriores a Bastos é que efetivam tal cópia, e de forma mais integral do que desejaria o próprio Bastos.

Mesmo com a exaltação do modelo americano federalista, podemos destacar uma crítica, análoga a uma das críticas de Paulino à Reforma do Processo. Diz respeito à lotação dos cargos de juiz no Judiciário norte americano através de eleição, e não através de um processo administrativo isento de disputa política. Ocorre que Paulino criticava a reforma do processo justamente por transformar o cargo de juiz em cargo político e provincial, ao invés de ser cargo administrativo de escolha do poder central. Na mesma esteira, Tavares Bastos criticava do modelo

americano justamente a eleição dos juízes, pois acreditava que tal cargo não poderia conter este elemento político, pois torna o judiciário corruptível.<sup>189</sup>

Tavares Bastos não deseja simplesmente transplantar o modelo americano para o Brasil. O que se depreende de seus estudos é que a descentralização administrativa dos EUA logrou tal êxito, e possui tais institutos que podem ser estudados e adaptados para aqueles países que estão mudando de um governo centralizado para a descentralização. Conhece que o ocorrido nos EUA é fruto de uma realização histórica própria do local. Assim, só o que se pode realizar com tal modelo, é utilizar deste como inspiração para que cada país tenha sua própria experiência histórica de descentralização, podendo verificar no modelo americano um exemplo a ser observado e não copiado na totalidade.

Isso, pois a coesão social de cada país é fruto de uma construção histórica econômica, social e cultural, e não fruto de um ou outro modelo político, no que não se poderia ignorar a história de um povo simplesmente para copiar um modelo organizacional de outra nação. O mesmo se defendia em relação à escravidão, de que não seria realizável a pura e simples abolição nos termos ingleses, pois a sociedade brasileira está organizada de forma muito diversa da inglesa, principalmente no que se refere à escravidão.

Assim, necessária é a educação do povo para que este seja capaz de realizar as mudanças sociais e culturais que levarão ao federalismo, democracia, livre iniciativa, liberdade, *self-government*.

A história, o desenvolvimento progressivo da cultura de um povo, fez com que a vida material da sociedade brasileira produzisse a ausência de uma preocupação do povo com a coisa pública, relegada aos grupos de poder. Devido a isso, nesse Estado corrupto, pois sem um povo fiscalizador, uma mudança de baixo para cima jamais iria ocorrer, pela apatia política do brasileiro.<sup>190</sup>

Assim, não bastaria uma reforma do Estado, mas muito mais necessário uma reforma da sociedade, sendo o papel da educação primordial para Tavares Bastos.

---

<sup>189</sup> “A eletividade do juiz, agravada pela sua amovibilidade, é seguramente um elemento de fraqueza e de dependência para o magistrado, e tanto basta para a corrupção de justiça”. TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 48.

<sup>190</sup> Famosa a afirmação de Benjamin Constant, ao defender a democracia representativa, de que o homem moderno deseja ser livre de obrigações políticas, para poder exercitar sua vida econômica, cultural e social. CONSTANT, Benjamin. *Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos*. Em: *Revista Filosofia Política* no. 2, 1985. Disponível em: <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>> Acessado em 20 de novembro de 2011.

No Brasil, a situação da educação de base era das piores da América, conforme lamenta o autor:

Quais serão os destinos do nosso sistema de governo, que deve assentar na capacidade eleitoral, se perpetuar-se o embrutecimento das populações, engrossado pela corrente de proletários de certa parte da Europa? Que sorte aguarda nossa indústria agrícola, quando, verificada a impotência da rotina secular, o proprietário inteligente carecer de temperar a crise da deficiência de braços com os processos da arte aperfeiçoada?<sup>191</sup>

Para ele, a educação trazia um problema duplo no Brasil. Na política, como o eleitor é incapaz de fazer escolhas minimamente acertadas e que, por via de consequência, comprometeria o bom funcionamento do governo por meio de um voto irresponsável. E na economia, mesmo com a substituição dos escravos por mão-de-obra de imigrantes europeus, sem educação profissionalizante, a falta de qualidade comprometeria o resultado econômico do país, num mundo que começava a se industrializar.

No Brasil, havia a proibição do funcionamento de escolas que não fossem públicas, o que era incongruente, pois o Estado nada realizava no sentido de cobrir a população com escolas. Para Bastos, as escolas privadas poderiam resolver o problema da ineficiência da administração pública em levar a educação para a população. A realidade educacional do Brasil era de que as opções para evitar a alienação do eleitor eram poucas. Para ter alguma instrução, ou estudava-se nos Colégios Jesuítas, ou nas escolas do governo português ou, na Universidade de Coimbra, sendo então que a falta de alternativa formava dois tipos de cidadão: o sem nenhuma instrução, e o que fora instruído dentro dos parâmetros institucionais do poder central. Mas mesmo que se aumentasse o número de escolas, o próprio povo brasileiro não tinha o costume de freqüentar a escola:

Se não pode o estado desempenhar a sua tarefa sem o auxílio moral das populações, também não deve responder pela ignorância do povo onde se lhe não consente compelir as crianças à freqüência escolar. Em verdade, não pode deixar de ser obrigatório o ensino onde existe escola: nada mais justo que coagir, por meio de penas adequadas, os pais e tutores negligentes, e sobretudo os que se obstinam em afastar os filhos e pupilos dos templos da infância. (...) Nas cidades, por exemplo, onde haja escolas

---

<sup>191</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 146.

suficientes, como não sujeitá-los a multas, ou a trabalhos e prisão no caso de reincidência?<sup>192</sup>

O problema da enorme quantia de recursos para se manter uma rede educacional que abrangesse a população seria, conforme Bastos, a criação de uma taxa escolar. A prática de gerar imposto para cobrir despesa do Estado era costume desde o Brasil Colônia e sempre desagradou a população. Contudo, a “impopularidade de um novo imposto resulta principalmente nos fins antieconômicos a que se destina o seu produto”, sendo que a taxa escolar teria destino certo e claro, diferente dos demais impostos, no que defendia: “melhoramento das condições sociais, e não para empresas políticas, guerra ou dívidas de guerra, as vantagens do resultado em perspectiva suavizam o sacrifício, fazem mesmo esquecê-lo”<sup>193</sup>.

Podemos destacar que suas idéias em relação a educação eram inovadoras e modernas o suficiente para serem uma realidade nos dias de hoje. Idéias como escola de sexo misto, vinculação de diploma com ascensão à carreira pública, criação de cursos técnicos profissionalizantes, faziam parte do seu projeto educacional.

Ainda no tema da educação para a necessária transformação social para preparar o povo para a transformação política, seria próprio para acabar com certas desigualdades, como a entre sexos. Assim, propôs a criação de escolas mistas, para convivência dos sexos, com a futura conseqüência da amenização das diferenças.<sup>194</sup>

A vinculação de cursos com cargos públicos traria qualidade na prestação do serviço público, já que na época muitos funcionários apadrinhados não tinham qualquer conhecimento que os justificassem no cargo e sequer se dispunham a se informar para exercer seus cargos com o mínimo de prestatividade operacional para o público. Mesmo sem o modelo contemporâneo de concurso público, mesmo mantendo as nomeações políticas para cargos públicos, a vinculação obrigatória a curso da área do cargo já resolveria o problema da qualidade do funcionário, pois este, mesmo indicado, teria que se educar o suficiente para exercer sua função.

---

<sup>192</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 150.

<sup>193</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 152.

<sup>194</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 157.

A reformulação do ensino passa também pela maior profissionalização da população, para a transformação econômica necessária para a política. Assim, a criação de cursos técnicos viria a substituir a educação que insiste na pouca utilidade do aprendizado de certas áreas:

Estudos clássicos, estudos de línguas mortas, não é o que necessitamos mais: haja liberdade de ensino, e não faltarão colégios particulares, onde as classes abastadas mandem educar e aperfeiçoar seus filhos no gosto da antigüidade. Demais, é um erro manifesto confundir o ensino clássico com essas imperfeitas e insuficientes aulas de latim, onde nem se aprende a língua de Cícero, e muito menos e estuda a grande literatura do século de Augusto. Para a maior parte dos moços, as versões e comentários dos intérpretes modernos bastam a revelar o gênio das letras antigas. Se isto não constitui literatos e eruditos de profissão, também não foi preciso mais para preparar poetas como Béranger, escritores como Rousseau, nem o será para inspirar o gosto e formar o coração dos nossos jovens na contemplação das grandes cenas da antigüidade.<sup>195</sup>

Para Bastos, a escravidão era um dos grandes motivadores do desinteresse das oligarquias em se instruir o povo. A falta do ensino básico torna a escravidão permissível, aceitável aos olhos da sociedade que ignora o mal que a consome: alienados, os membros da sociedade alimentam dia-a-dia os problemas que inviabilizam seu progresso. A instrução do povo e o fim da escravidão estão intimamente ligados, assim como a ignorância e a permissividade da escravidão são faces da mesma sociedade.<sup>196</sup>

Inclusive, a educação dos ex-escravos e de imigrantes estrangeiros se faz necessário, para que não fique a margem da sociedade, se tornando um peso ao invés de força produtiva. Ou seja, da mesma forma que as escolas para ambos os sexos seriam de fundamental importância para o entendimento sobre a igualdade, o mesmo ocorria em relação a negros e brancos. O papel das províncias, como defensoras do progresso local e nacional, tinha a missão de acelerar o processo abolicionista e educacional da população, visto que do governo central nada se podia esperar nesse sentido.<sup>197</sup>

Não é preciso destacar que os grupos liberais de sua época estavam mais interessados em utilizar outras idéias de Tavares Bastos que fundamentassem a

---

<sup>195</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 157-158.

<sup>196</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 170ss.

<sup>197</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 250.

república e o federalismo, do que realmente interessados no projeto modernizador e estruturante em relação à educação, no qual procura construir mais do que uma mudança política, mas uma mudança histórica: transformar os alienados súditos e oligarcas do Império em cidadãos de uma democracia.

A posição de Tavares Bastos era de lutar pela rápida modernização do país, sendo então que o governo centralizado só atrasava tal progresso material. Tanto na falta de interesse em apoiar a reforma educacional necessária para formação de cidadãos, quanto a outros fatores técnicos, como copiar a evolução industrial de outros países no insistente exemplo das estradas de ferro, Bastos não conseguia compreender tal desídia por parte do governo central. E ainda que os poderes locais requeressem alguma dessas melhorias, tais eram sempre vetadas pelo argumento pífio da falta de verbas. Pífio, pois na época o governo central gastava muito dos recursos públicos com a Guerra do Paraguai, negando investimentos internos urgentes para a modernização do país.

Assim, nas palavras de Bastos, comparando o governo central brasileiro com outros despóticos: *Que, pois espera da história um sistema de governo que, sem haver nos assegurado a liberdade, nos tem privado do progresso?*<sup>198</sup>

### 3.3 O PENSAMENTO DE JOÃO MAIA

Na obra de 1883 de João de Azevedo Carneiro Maia, teremos o ponto de partida para averiguar o quanto do debate em favor do municipalismo avançou ou recuou desde aquela “solitária e isolada voz” do período Imperial.

#### 3.3.1 Vida e Obra JUS-POLÍTICA

Para compreender a importância e singularidade da obra de João de Azevedo Carneiro Maia, devemos conhecer o contexto deste defensor da autonomia municipal, considerado o “Pai do Municipalismo Brasileiro”, ao lado do provincialista Tavares Bastos. Nascido em Resende, Rio de Janeiro, no dia 21 de maio de 1820, na rua da Independência, hoje Rua Dr. João Maia. Era filho do Comendador Bento de Azevedo Maia e de Antônia Carneiro Maia.

---

<sup>198</sup> TAVARES BASTOS, Aureliano Cândido. *A Província*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1937. Pág. 305.

Nasceu, cresceu e estudou em Resende, cidade próxima a capital imperial, que cresceu em função da economia do café, como muitas cidades do período imperial. Observa-se justamente nas localidades pertencentes ao “ciclo cafeeiro” o surgimento de intelectuais e homens públicos preocupados com a questão da centralização ou descentralização da política e da administração pública. Assim, João Maia foi contemporâneo a importantes figuras deste debate como o conservador centralista Visconde do Uruguai e o liberal provincialista Tavares Bastos.

Iniciou estudos em Resende, e com 16 anos matriculou-se na Faculdade de Direito de São Paulo, bacharelando-se em 1843. Inicia carreira como advogado em Bananal, importante produtora de café de São Paulo. Ainda em Bananal, São Paulo, constitui família, casando-se pela primeira vez com Cândida de Almeida em 17 de novembro de 1855. Como era comum na época, tiveram dez filhos. Casou-se pela segunda vez, com Luíza de Almeida Maia em Resende, em 16 de maio de 1873, e deste segundo matrimônio nasceram nove filhos.

Teve uma atuação como advogado militante, até porque, seu sustento provinha da advocacia. Como abolicionista, alforriou os escravos que recebera de herança, desfazendo-se da mão de obra barata e injusta, utilizada pelos latifundiários para fazer da mera propriedade de terras um negócio lucrativo. Mas sua carreira de dedicação à causa pública não se conteve ao exercício da advocacia, pois, além de jurista, exercia vigorosa atividade intelectual como político, historiador, jornalista e até como poeta. E em toda sua atividade realizava militância em favor de causas progressistas, como abolicionismo, liberalismo econômico, política democrática dentre outros temas.

Destaca-se que abdicou importantes cargos políticos e administrativos aos quais fora nomeado, tais como, de deputado provincial por São Paulo e de vice-governador da Província do Rio de Janeiro, sendo então que optou pela defesa de suas causas na imprensa preterindo as atividades políticas. Atividades que, como fica claro em sua obra, repudia justamente por verificar a ineficiência e corruptibilidade da máquina estatal da época no âmbito provincial. Além disso, não poderia livremente realizar suas críticas à política governamental vigente se estivesse envolvido no jogo político.

De volta a Resende, preferiu utilizar seus talentos e expôr suas idéias na imprensa regional, pois este pareceu ser meio mais adequado à discussão e à

pregação das idéias que defendia, já que na seara da advocacia e da vida política provincial do império as idéias inovadoras encontravam mais entraves do que apoio. Assim, foi no âmbito da municipalidade que encontrou terreno mais próprio para seus ideais, ocupando diversas legislaturas na Câmara Municipal de Resende, como vereador desde 1849. Ainda, cabe destacar que, de suas atividades e experiências fora condecorado com o título imperial de oficial da Ordem da Rosa, em virtude de serviços prestados durante a guerra do Paraguai.

Em suas obras e feitos, defendia um posicionamento liberal, republicano, abolicionista, progressista, verificando sempre que havia urgência de transformações radicais na estrutura do Estado, no sentido da maior descentralização política e administrativa (“self-government”), em defesa da liberdade moderna, característica que acreditava ser o fator decisivo entre o atraso e o progresso das nações no mundo.

Salientamos que, os intelectuais mais inovadores daquele século eram justamente aqueles que defendiam as teses libertárias dentro da proposta do progresso material e da ética utilitarista em contraste com o “Ancient Regime” no qual a virtude consistia em dominação das paixões materiais em função da elevação espiritual, estritamente vinculada à ética do cristianismo medieval, ainda impregnado na cultura de ex-colônias como o Brasil.

Contudo, sua busca por institutos que ajudem a construir uma máquina Estatal naqueles moldes é pesquisada e justificada em estudo erudito e romanista da história. A idéia evolucionista do século XIX impregnou a mentalidade de historiadores que, mediante uma metodologia historicista, acreditavam verificar através da história uma linha evolutiva das instituições, a ponto de poderem prescrever os institutos que deveriam ser utilizados para a construção do futuro.

João Maia não chegou a flertar com os ideais socialistas da Europa, mas, assim como Marx, se utiliza de uma metodologia historicista para justificar sua defesa dos institutos descentralizadores e libertários como necessários e inevitáveis para o progresso da nação. Seu estudo histórico do município, traçando desde as “primitivas” comunas da Idade Antiga até os seus dias, serve para alimentar a idéia de que uma nação na qual é negada a autonomia para o município, seria o mesmo que ignorar a própria experiência histórica, atrasando o curso natural do progresso histórico.

Destaca-se, nessa sua busca histórica do instituto do município, que João Maia é um romanista<sup>199</sup> de Otávio, ou seja, um grande conhecedor da influência romana no Ocidente e, portanto, um defensor da justificação dos institutos atuais em conformidade com a herança romana. Isto, pois, para um romanista, os institutos jurídicos e políticos romanos constituem repositório racional de conhecimento da experiência humana. Assim, é visível em seu estudo sobre o município o elo que realiza entre institutos romanos e as ordenações portuguesas até chegar na ideia de município que defende para o Brasil de sua época.

Em meio a sua erudição, destaca-se também sua atuação como escritor e poeta, tendo produzido o poema escrito no dia 27 de outubro de 1872, intitulado: "O Itatiaia e o Wagon", foi considerado na época, um dos mais belos da língua portuguesa. Neste poema alude a primeira locomotiva que transpôs o Rio Paraíba, em Resende, demonstrando sua predisposição a receber com empolgação as novidades tecnológicas que significam aquele progresso material próprio de um homem moderno.

Em sua obra histórico-estatística "Notícias Históricas e Estatísticas do Município de Resende, desde a sua fundação"(1891), está anexado o poema "o Itatiaia e o Wagon". Escreveu, ainda, a lenda "Tymburibá", demonstrando suas qualidades de autor de ficção, trabalho considerado pela crítica da época como um dos melhores do gênero. Sua erudição é atestada também devido a um inédito estudo sobre a literatura russa.

Chegou a testemunhar a abolição da escravidão e a Proclamação da República, dois marcos da modernização do Brasil, que tanto defendia. Então, falece em Resende, Rio de Janeiro, no dia 2 de dezembro de 1902. Não era homem de posses, pois se a atividade mais rentável da época era a exploração de trabalho escravo, como abolicionista, não possuía escravos que lhe garantissem renda, dependendo exclusivamente de seu próprio ofício como jurista e político local. Em homenagem à sua memória foi erigido um busto em frente a escola que leva seu nome, na Praça Oliveira Botelho no centro da cidade. Também a antiga Rua

---

<sup>199</sup> A propósito dos municípios, o *ius publicum* está presente no livro de João de Azevedo Carneiro Maia, especialmente na introdução histórica e nas páginas dedicadas ao municipalismo em Roma, à Constituição municipal da antiga Lusitânia, às colônias de fundação romana, ao direito visigótico em face dos municípios romanos, ao desconhecimento da tutela em sua origem mais remota no regime das primeiras municipalidades romanas, à instituição do direito imperial, ao Código e ao Digesto, ao imperialismo romano, à organização da ditadura, segundo a opinião do autor como um simulacro da soberania popular, à lei régia.

Independência, local de seu nascimento, passou a chamar-se “Rua Dr. João Maia”. Em São Paulo, existe uma rua no bairro de Vila Mariana que leva o seu nome, atestando que deixou sua marca também em São Paulo.

Em sua obra-prima, "O Município", escrita em 1878 é que estão explicados e fundamentados seus estudos, pensamentos e recomendações sobre a descentralização político-administrativa, tema que considerou apropriado colocar em pauta em vista dos debates da época sobre sufrágio. Defendendo o sufrágio universal, estendido inclusive para analfabetos, sua percepção é da maior participação possível de todos na construção da vida coletiva. E, por isso, a defesa do municipalismo, já que é na localidade que o indivíduo consegue participar de forma eficaz da coisa pública. Isso significa que já defendia ideais completamente republicanos e democráticos, ainda antes da proclamação da República.

Aplica seu método historicista, averiguando desde os registros mais antigos os estudos de comunidades organizadas localmente, utilizando-se do argumento histórico para demonstrar que a organização local é mais natural ao homem e mais eficaz na construção do homem civilizado. Ou seja, verifica no estudo histórico que as melhorias na ordem das sociedades humanas, através dos tempos, foram realizadas a partir das experiências locais, ou seja, realizadas de baixo para cima, do povo para o governo, e não de cima para baixo, do governo para o povo.

Assim, estuda as comunas desde a antiguidade na Índia, passando pelo município romano até chegar na herança romana na Gália, berço das comunas francesas que, sufocadas pela centralização do Estado absolutista moderno, acabaram por se erguer na Revolução. Passando pelo estudo das comunas em Lusitânia, verifica como chega ao Brasil Colônia a idéia de organização local na fundação das vilas.

A partir do argumento histórico, disserta sobre os princípios organizacionais do município com uma linguagem própria das ciências naturais e biológicas, comparando a comunidade com um organismo vivo. Essa linguagem biológica era comum aos estudiosos das ciências sociais da época, principalmente aqueles que adotavam uma linha evolucionista e determinista para as ciências humanas. Em seu sistema de organização municipal, elabora princípios que deviam ser seguidos para interpretar por dedução lógica a reforma constitucional de 1834, pois entendia que os poderes e a autonomia delegados às assembléias das províncias deveriam ser conferidos às câmaras municipais, nível mais local de organização política. Mesmo

tendo sido uma voz praticamente solitária na defesa do municipalismo, na República algumas de suas idéias foram consideradas, como na lei orgânica das municipalidades de 20 de outubro de 1892.

Algumas de suas idéias podem ser resumidas em seus jargões sobre liberdade e cidadania, "O homem devia ser livre, no município livre", autonomia e participação democrática, "as conquistas do povo, não foram fontes de concessões e generosidades, mas feito das lutas e sacrifícios das populações". Bem como em suas considerações práticas acerca da questão orçamentária e sufrágio, "Enquanto os habitantes do município tiverem que implorar migalhas do orçamento, o voto será sempre um jogo de permutas indecentes". Como essa linha de raciocínio pode ser aplicada aos problemas de autonomia administrativa dos municípios ainda hoje, verifica-se a atualidade dos protestos de João Maia, que há mais de um século atrás já defendia a autonomia municipal que só a partir da Constituição de 1988 começa a ganhar espaço nos debates sobre Direito Constitucional e Administrativo.

### **3.3.2 Considerações sobre a obra “O Município”**

#### 3.3.2.1 Introdução

No séc. XIX não faltaram intelectuais que se interessassem pelo estudo da organização local. Sob um enfoque comunitarista ou mesmo sob enfoque liberal clássico, a pulsante vida urbana nas metrópoles européias e nas ex-colônias indica que este interesse surge pela necessidade de se organizar a vida em sociedade na “urbe”. Com suas peculiaridades estruturais, sociais, econômicas, políticas, jurídicas, a cidade passa a ser tema de interesse desde a literatura até os minuciosos, prolíficos e urgentes estudos sociológicos, jurídicos e políticos da época.

Assim, notável a dedicação de João Maia ao estudo do município em um país como o Brasil, ainda essencialmente rural à época. Sua obra possui influência de estudiosos estrangeiros, e sua defesa de maior atenção ao desenvolvimento da organização municipal parte de ideais importados principalmente dos EUA e da Inglaterra. Como sua intenção é a autonomia local com a rejeição da tutela municipal pelo Estado, na oportunidade de revisão do ato adicional de 1834, organiza a obra em três momentos. No primeiro realiza o estudo histórico do município. No segundo, estuda o município como instituto, bem como disserta sobre a tutela municipal e a

autonomia local. E no terceiro, verifica o papel das Câmaras Municipais desde a reforma de 1834 e a necessária reforma do papel do município no Brasil.

Suas idéias, compiladas na obra “O Município” estão claramente embasadas em três enfoques sobre o municipalismo: histórico, conceitual e comparativo. Como a abordagem historicista era corrente nos pensadores do séc. XIX, João Maia dedica atenção a detalhes estruturais e funcionais que confirmem o município como unidade política que se afirma na experiência histórica. Munido do argumento histórico sobre o município, passa a verificar os principais e mais controversos conceitos relacionados à questão da municipalidade, elencando “leis naturais” que justificam e explicam sua necessária autonomia. Como seu estudo abrange uma gama mundial de localidades, sua abordagem configura estudo comparativo entre institutos da municipalidade brasileira e sua correspondência com institutos de diferentes localidades do globo e de diversas épocas.

### 3.3.2.2 Histórico do Município da Antiguidade até a Modernidade

Através de uma abordagem metodológica historicista, João Maia procura demonstrar como a unidade político-administrativa local é importante para a organização da convivência humana e construção da própria noção de civilização.

Assim, desde o municipalismo em Roma, passando para o surgimento das comunas francesas, como resultado da influência gaulesa na cultura romana, verifica que as liberdades locais existem em virtude de luta e resistência próprias da população local, e não por concessão de elites (poder central e hierárquico)<sup>200</sup>.

Segundo João Maia, justamente essa importante característica municipalista das liberdades locais é que fomenta a histórica Revolução Francesa, pois é da revolta contra abusos do poder central que se manifestam ideais e direitos próprios da localidade, como a liberdade, igualdade e fraternidade.

Continuando seu argumento historicista, João Maia verifica o municipalismo mesmo nas tradições diversas da romana, destacando a importância da experiência das comunas saxônicas e puritanas. Isso, pois, as formações municipais saxônicas da Inglaterra são anteriores à formação do reino pelo Rei Guilherme, sendo então a verdadeira fonte de organização do povo inglês.

---

<sup>200</sup> COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 03.

Em relação à experiência norte-americana, destaca-se a formação das comunas puritanas, que são núcleos de colonização anteriores ao reconhecimento pela metrópole inglesa. João Maia se vale do trabalho de Tocqueville<sup>201</sup>, que havia estudado essas organizações municipais para compreender como funciona a própria ideia de liberdade construída no âmbito da localidade.

### 3.3.2.3 Histórico do Município em Portugal

Para compreender a herança histórica recebida pelo município brasileiro, João Maia parte do estudo da constituição da antiga Lusitânia, através dos municípios de fundação romana no local. A influência visigótica nessa organização, antes e depois da dominação árabe, é verificada como decisiva para manutenção da tradição municipalista que chega ao Brasil. O reconhecimento da organização local em Portugal se dá efetivamente através das “cortes locais”, instituto conquistado através do movimento dos povoados locais (“burguesia local”, na concepção de João Maia) em detrimento do poder centralizado<sup>202</sup>.

Partindo do instituto das “cortes locais” em Portugal, verifica que a municipalidade era um movimento “natural” e dominante até o período despótico e centralizador de Dom José. Mesmo no período despótico, próprio da formação dos Estados Modernos, no reinado de Dom João I houve a codificação municipal, devido à influência daquelas cortes portuguesas locais que já demonstravam que a organização dos novos Estados modernos é devida e dependente da prévia organização local.

Mesmo nas próprias “Ordenações” portuguesas João Maia verifica a importância da municipalidade na construção do Império Português. Conforme as Ordenações Afonsinas, as comarcas eram compostas por juízes e vereadores eleitos por “homens bons” (cristãos), e o poder de polícia ficava a cargo dos *almotaces*, verdadeiros administradores dos povoados coloniais. Mesmo na época mais “absolutista” das Ordenações Filipinas o direito municipal vigora, inclusive com

---

<sup>201</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 09.

<sup>202</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 13.

previsão de eleições nas câmaras municipais e imunidades e privilégios dos representantes eleitos<sup>203</sup>.

#### 3.3.2.4 Histórico do Município no Brasil

No Brasil, a experiência municipalista surge em vista da formação das vilas já no período Colonial. Embora a idéia da metrópole fosse a de simples exploração dos recursos no Brasil, a constituição municipal advinha do sacrifício das populações locais em sua auto-organização, atendendo tanto a demanda de formação do município quanto a demanda exploratória da metrópole.

João Maia verifica que a descentralização seria uma “lei natural inevitável”<sup>204</sup>, conforme demonstração empírica da própria história, visto que os municípios no Brasil se constituem e se desenvolvem pela vontade do povo, anterior e independente de intervenção oficial da metrópole na Colônia. Assim, no Governo de Tomé de Souza, verificamos essa descentralização principalmente no desenvolvimento das liberdades das câmaras municipais. Essas câmaras locais auxiliam no processo civilizatório da colônia, atuando como guardiães da lei, tanto no apoio ao Governo de Tomé de Souza quanto na desaprovação do Governo seguinte de Duarte da Costa. Ainda elenca vários feitos que atestam a importância das administrações locais ainda na realidade do Brasil como colônia de exploração<sup>205</sup>.

Continuando, verifica que as peculiaridades da formação das localidades delinea a própria formação do país. Os municípios do norte (atual nordeste) tiveram intervenção holandesa em sua formação e, assim, a cultura do nordeste do país até hoje demonstra essa influência. No sul, os povoamentos locais são forjados na luta dos colonizadores portugueses contra a ocupação jesuítica. Nas câmaras do Rio de Janeiro e São Paulo verificou-se atitudes que antecipavam a independência em pleno séc XVII, com uma tentativa de independência, resistindo ao despotismo do Governador. Nisto, a história das câmaras municipais registra a importância e força da unidade política local. São as câmaras locais que dão ordens para expulsar

---

<sup>203</sup>COUTINHO, Maria Maia.O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia.São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 23 e 24.

<sup>204</sup>COUTINHO, Maria Maia.O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia.São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 33.

<sup>205</sup>COUTINHO, Maria Maia.O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia.São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 33 e seguintes.

jesuítas da região Sul do país. A câmara do Rio de Janeiro destituiu o Governador. A de São Luiz, no nordeste, adere a revolta de Bequimão.

Destaque ao papel das câmaras municipais<sup>206</sup> na luta pela manutenção do domínio português na colônia, exemplificados na expulsão dos franceses no Rio de Janeiro e dos holandeses em Olinda. Ocorre que a metrópole não possuía recursos para guerrear pela manutenção da posse dos territórios brasileiros frente a ocupação por estrangeiros (franceses e holandeses). Sendo assim, coube às câmaras municipais angariar fundos (“120 mil cruzados”) para indenizar a Holanda pela expulsão dos holandeses do nordeste brasileiro, evitando assim retaliação em Portugal. Esse auxílio prestado pelas localidades à metrópole rendeu inclusive títulos e honras aos representantes das câmaras, bem como alvará reconhecendo a estas municipalidades coloniais privilégios equivalentes a importantes cidades de Portugal, como a cidade do Porto.

João Maia arrola ainda memoriais e correspondência oficial entre câmaras municipais e o rei, com o que se demonstra uma atividade política local não subserviente à metrópole e preocupada em defender interesses locais. Seu estudo sobre atuação das câmaras municipais demonstra suficiente argumento sobre a importância da organização local desde a colônia. Destaca ainda as idéias de Manoel Guedes Aranha sobre autonomia municipal e organização local no extremo norte do país no séc. XVII, classificando-as como “arrojadas” para a época.

Seguindo seu argumento, pode-se deduzir que a efervescência política das câmaras desde o período colonial demonstra que a independência e a própria futura proclamação da República (proclamada por militares e latifundiários, apoiada por vários setores republicanos) só foram episódios históricos possíveis devido ao apoio dos municípios. Assim, destaca atos das câmaras da Bahia e Pernambuco em apoio à independência do Brasil em 1821, reagindo contra as tropas portuguesas chefiadas pelo General Madeira<sup>207</sup>. Destaca a convocação de uma Constituinte no Rio de Janeiro realizada pela câmara municipal, que culmina na aclamação Imperial e independência efetiva do Brasil.

---

<sup>206</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 39 e seguintes.

<sup>207</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 63/66.

A independência<sup>208</sup> era desejada mais pelas câmaras municipais do que por qualquer outra instituição da época. Prontamente as câmaras municipais buscavam contribuir decisivamente para a construção do novo país. Destaca que é das municipalidades que parte a cobrança para que o novo Imperador faça juramento à primeira Constituição do Brasil independente. Com essa análise, pretende demonstrar como os ideais mais marcantes do sec. XIX, de progresso, liberdade e civilidade, são melhor defendidos pela organização local dos municípios.

### 3.3.2.5 Estudo conceitual sobre o município

Ao estudar o município como fenômeno sociológico e instituto jus político, a abordagem de João Maia demonstra o mecanicismo de sua sociologia, analisando o município fisiologicamente, como um organismo vivo com órgãos, funções, patologias e até “espírito”. Como a pretensão de seu estudo sobre o município é a luta contra a centralização político-administrativa vigente no Estado Moderno e a exaltação dos ideais de liberdade e progresso, realiza comparação de como o município é instituto natural e eficaz para manutenção da liberdade e do progresso, enquanto que o Estado é criação posterior da experiência humana e, devido sua inclinação à centralização, coloca em risco a liberdade e o progresso. A influência do modelo norte-americano de “local government” e do individualismo de Stuart Mill são notáveis em sua análise.

Corrente em sua argumentação é a assertiva de que o município é fenômeno sociológico natural, bem como anterior ao Estado<sup>209</sup>. A menção mais antiga de governo local pesquisada por João Maia remete ao regime das tribos e primeiras cidades, como as comunas da Índia, cuja existência é anterior à dominação de Alexandre. Essa antiguidade do governo local atesta que o município é anterior ao Estado, não podendo ser uma unidade política derivada ou criada pelo Estado. O município, mesmo que na modernidade receba forma e poderes a partir do Estado, é uma instituição preexistente à organização do Estado.

Para João Maia, o município atua com espírito de resistência contra situações que coloquem em risco as liberdades locais. E justamente neste cenário é que o

---

<sup>208</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 69.

<sup>209</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 77.

espírito comunitário está mais presente, transformando a cidadania em uma manifestação natural, pois do sentimento de pertencimento do indivíduo ao coletivo (“amor da pátria”)<sup>210</sup>. O município, como “escola viva de hábitos políticos e de prática administrativa” é o laboratório que tem ensinado a humanidade sobre organização social e política. Como no Império a doutrina dominante no Brasil era pelo centralismo, João Maia refuta o argumento contrário à organização local. Comparando com a unidade nacional conquistada nos EUA, verifica que a organização local bem sucedida é que garante a unidade nacional.

O processo que ocorreu no Estado Moderno foi a absorção do município<sup>211</sup>, e todos os benefícios que conquistou para os indivíduos, em nome de maior unidade no território nacional. Neste processo, o município perde sua autonomia em meio a centralização própria do Estado Moderno. João Maia destaca como exemplo deste processo o “absolutismo” na França. Já na Inglaterra, o processo de absolutismo ocorre na aliança das aristocracias locais com a realeza, levando as comunas a terem liberdades antigas conservadas pelas aristocracias locais, mesmo em meio a centralização do Estado Moderno. É na ética utilitarista e visão individualista de Stuart Mill<sup>212</sup> que João Maia encontra a teoria que protege o município no Estado Moderno, pois os limites do Estado servem para a defesa das liberdades individuais e, portanto, para a defesa do município.

Não há democracia verdadeira em uma organização social na qual o Estado absorve a sociedade civil e o indivíduo, substituindo a organização local. Assim, este Direito Público moderno, adotado pelo Brasil Império, que exalta o Estado ditatorial em detrimento da sociedade civil, este não é próprio do Direito Natural, sendo antes uma continuidade do “cesarismo” romano.

Na modernidade o Estado acaba usurpando competências da própria sociedade civil, impedindo o desenvolvimento social livre e, portanto, “natural”. Este fenômeno de intervenção do Estado no âmbito privado, João Maia verifica ocorrer em função da indústria, da religião, da imprensa e do ensino. Já na Inglaterra, pelo cenário industrial ter sido conquista da sociedade civil livre da intervenção do Estado, a educação política dos ingleses do séc. XIX está no sentido de proteger a

---

<sup>210</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 83.

<sup>211</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 95.

<sup>212</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 101.

liberdade e individualidade, limitando a atuação do Estado. É justamente essa teoria inglesa liberal, individualista e utilitarista que João Maia utiliza para defesa da idéia de maior autonomia local, deixando ao Estado uma competência subsidiária.

Verificando os argumentos historicistas de João Maia sobre a origem e importância do município na experiência política Ocidental, desde a Antiguidade até a experiência municipal do Brasil Império, o instituto da tutela municipal é tratado de forma crítica em seu estudo. Ocorre que, como defensor da autonomia municipal e maior limitação à intervenção do Estado nacional na localidade, sua rejeição a doutrina dominante da tutela municipal é fundamental para compreender sua proposta de reforma da organização político-administrativa, com definição dos papéis do Estado e do município.

Como um progressista do séc. XIX, destaca e critica os argumentos contrários à descentralização. A política pró centralização era a doutrina oficial do Império, como podemos verificar no pensamento de Visconde de Uruguai, quem melhor defendia intelectualmente este discurso centralizador. Ocorre que progressistas do séc. XIX geralmente adotavam o individualismo da doutrina utilitarista de Stuart Mill, a qual era rejeitada pelos conservadores da época.

### 3.3.2.6 Doutrina individualista moderna versus doutrina publicista romanista

Conforme a doutrina publicista conservadora dominante da época, a teoria individualista pode ser aplicada para gerir interesses e direitos em um contrato entre indivíduos, mas não para gerir uma comuna, na qual o interesse coletivo sobrepuja o indivíduo. João Maia defende que justamente o interesse público local pode ser melhor atingido se ao município for conferida a mesma liberdade que os indivíduos têm em suas questões privadas, ao contrário da doutrina dominante, que busca justificar a inconveniente intervenção e supremacia do Estado sobre a administração municipal.

Essa versão do Estado na doutrina publicista tem origem no poder concentrado dos reis durante a Idade Média, justificados pelo estudo que os publicistas fizeram do Digesto Romano. Verifica-se que ao reino medieval se concedeu institutos que só faziam sentido no Império Romano, na figura divina dos céssares. Ou seja, após a queda do Império Romano, a organização local, que

poderia ter sido construída em função da liberdade, foi realizada em função da justificação da centralização do poder encontrada no Digesto romano<sup>213</sup>.

Mesmo com a Revolução Francesa a destruição desse “*Ancient Régime*” não devolveu o poder às localidades, pois se tratou apenas de tirar o poder do monarca e entregá-lo a uma assembléia de representantes (parlamento), o que ainda mantinha o poder centralizado, longe das localidades e do indivíduo. Assim, embora a Revolução tenha se originado do descontentamento geral com a centralização do Estado absolutista francês, infelizmente o papel do município não fora revisado, o que fez da Revolução uma simples troca de governo (de monarquia para parlamento), sem resolver o problema político da centralização do poder.

João Maia não verifica o mesmo na experiência anglo-saxônica, elogiando os sistemas de organização do poder inglês e norte-americano como mais propensos a defender as liberdades locais do que centralizar o poder. Assim, os institutos de Direito Público da “*common law*” são mais próprios para compreender a autonomia local como um movimento natural da organização dos povos no Ocidente.

É nos publicistas ingleses que João Maia<sup>214</sup> encontra a fórmula essencial que fundamenta os institutos políticos que preservam as liberdades civis, justamente definindo a diferença entre Estado e sociedade civil:

“...o Estado não é a sociedade. Aquele é o poder público, limitado aos meios indispensáveis para manter a paz interna e a independência exterior: a sociedade é o mesmo indivíduo em sua expressão coletiva na posse de direitos e prerrogativas, que não recebeu de nenhum governo, e nascem de sua própria natureza.”

A partir dessa premissa básica, João Maia refuta os publicistas de sua época que defendiam a centralização como meio eficaz de manter a coesão e a paz social. Pois se o poder for organizado municipalmente, o indivíduo terá muito mais condições de defender a sociedade civil de um governo despótico, o que não ocorreria no Estado centralizado, do qual a sociedade civil e as liberdades individuais estão constantemente reféns.

Nisso, verificamos a total confiança de João Maia na liberdade individual como a alavanca do progresso, ou seja, como algo sempre positivo. A defesa do

---

<sup>213</sup>COUTINHO, Maria Maia. O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia. São Paulo: Patrimônio, 1962. Pág. 121.

<sup>214</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local. Rio de Janeiro Typ. de G. L. euzinger & Filhos, 1883. Pág. 97.

municipalismo se dá mais em função da busca por uma alternativa política em que as liberdades sejam otimizadas. Pois no Estado centralizado, a realidade individual é uma preocupação política inexistente na prática. Já em uma organização local, a sociedade civil, representando o conjunto de indivíduos ligados em comunidade, gerenciaria a coisa pública de forma a ter a liberdade individual como um dos temas do próprio interesse público, ou seja, interesse público e interesse individual não seriam mais institutos antagônicos.

A própria idéia de revolução contra o Estado só pode existir em um Estado que acumula em si todas as funções e, portanto, todas as responsabilidades. Concordando com Stuart Mill, João Maia define que quando tudo se deve esperar do Estado, e não das forças do próprio indivíduo, este é o cenário onde descontentamento geral leva à revolução popular. Já em uma organização local, na qual o indivíduo tem participação quase direta, na qual o poder não oprime as liberdades individuais nem suprime as responsabilidades individuais, não há lugar para revoltas da sociedade civil contra a organização política. Assim, cai por terra o principal argumento em defesa do Estado centralizado, que é a defesa da unidade nacional, já que a paz social é melhor atingida na situação de autonomia local.

O “espírito comunitário” ou “amor pela pátria”, essa noção de civismo, tão necessária para a manutenção do Estado Moderno, não seria alcançada com um Estado organizado opressor e distante do indivíduo, mas sim com a vida comunitária, com a participação do indivíduo na construção e administração de sua localidade. Ou seja, para João Maia<sup>215</sup>, na localidade a educação política leva o cidadão a valorizar os institutos, fazendo por merecer sua liberdade, e não a incitar rebelião contra o Estado, como temem os publicistas defensores do centralismo:

“... o que se pede em nome da liberdade moderna não é o municipalismo absoluto, ou deslumbrado pelo barrete phrygio: é a dignidade popular com a ordem, tenham elas por fim assegurar os destinos de uma república, ou de uma monarquia.”

### 3.3.2.7 Considerações sobre a doutrina da tutela administrativa

Embora o município tenha suas origens desde a antiguidade, e a idéia de município moderna vem desde a experiência romana, o instituto da tutela

---

<sup>215</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICÍPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L. euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 111.

administrativa aplicada ao município seria uma criação tardia do Império Romano. É do Digesto<sup>216</sup> que os medievais construíram a idéia de tutela municipal, utilizada pelo Estado Moderno como instrumento de usurpação da autonomia municipal.

No município romano havia autonomia reconhecida, visto que o governo central do Império apenas cobrava das localidades os impostos e recursos necessários para suas empreitadas de guerra e expansão territorial, deixando os recursos locais e sua administração para a própria comunidade local. Com o crescimento do poder no centro do Império, surge o instituto da tutela municipal, pelo qual o Império responsabiliza os membros da “cúria” pela administração local, assegurando que os municípios possam bem servir o Império. Ou seja, o governo central deixa a tutela administrativa do município sob responsabilidade dos cidadãos locais, que fazem parte da cúria local.

Contudo, aumentado o despotismo dos subseqüentes imperadores romanos, mais autonomia local era perdida. E este processo tirânico fora considerado como instituto romano, a ser reproduzido como se fosse um instituto correto pelo simples fato de ter surgido na experiência romana.

“Foi na escola viciada do direito publico romano que se inspiraram as monarchias subseqüentes, a quem o destino confiou a sorte dos municípios organizados sobre o mesmo typo.

[...]

É por isso que a tutela governativa com seus argumentos tacanhos impregnou-se no direito publico de muitos paizes, como consequencia lógica de sua modelação tradicional<sup>217</sup>.”

A experiência francesa na modernidade toma emprestado este instituto romano, mas tornando-o em instrumento de maior opressão contra a autonomia local. O próprio termo tutela administrativa é a designação francesa da fórmula que confere ao Estado centralizado a superintendência de todos os aspectos financeiros dos municípios: “*A seu turno pensa o Estado que, sendo o curador supremo de todas as incapacidades sociaes, deve premunir a fazenda municipal contra a malversação dos seus administradores*<sup>218</sup>.”

---

<sup>216</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 121.

<sup>217</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 133.

<sup>218</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 114.

A tutela administrativa da experiência francesa, que se pode observar em todos os povos latinos, surge não para o fim de regularizar a administração local, mas para suprir interesse do governo central, da realeza. Assim, o que era um “Estado das comunas” passa a ser um Estado cada vez mais centralizado desde os reinados de Luiz IX, e de Phelippe o Bello, constituindo um poder fiscal em relação aos municípios. Como os bens e os cargos municipais passam a ser controlados pelo poder central do rei, isso consolida o Estado centralizado na França. Nessa absorção dos municípios no Estado centralizado do reinado de Luiz XIV surge, então, a teoria da tutela administrativa, que busca justificar juridicamente essa centralização.

João Maia refuta a teoria moderna da tutela administrativa do Estado centralizado, pois discorda das seguintes premissas desse discurso<sup>219</sup>: o Estado tem visão superior sobre o interesse público; o município não é detentor dos recursos da localidades, pois apenas recebeu estes do Estado; o município pode ser comparado ao indivíduo em sua menor idade, incapaz de se auto-gerenciar. Segundo João Maia, essas são as falsas premissas nas quais a teoria justificadora da tutela municipal se baseia. Justamente, para Maia é na localidade que os cidadãos aprendem melhor a verificar e gerenciar o interesse público, bem como o poder e recursos surgem na localidade.

### 3.3.2.8 Centralização e tutela na França versus autonomia local e liberdade na Inglaterra

Para exemplificar como essa doutrina da tutela municipal não é um instituto do Direito Natural, mas antes um artifício dos publicistas para justificar o poder do Estado sobre as localidades, Joao Maia refuta a opinião de Maurício Block<sup>220</sup>. Este sustentava que em todas as comunas existe uma tutela mais ou menos acentuada. Pois a doutrina da tutela municipal, embora tenha sido utilizada pelos vários reinos latinos, metrópoles e colônias de boa parte do mundo Ocidental, não explicava a autonomia local que as comunas inglesas e norte-americanas gozaram desde sempre. Ou seja, Block apenas formulou a hipótese de que a tutela se dá em graus mais ou menos acentuados de intervenção estatal para manter a doutrina da tutela.

---

<sup>219</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 135.

<sup>220</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 146.

Mas Joao Maia destaca que a liberdade observada nas comunas inglesas, desde sempre em seus burgos e paróquias, era o tipo de organização mais natural. E a intervenção estatal defendida pela doutrina da tutela era algo estranho à organização natural do homem em comunidade. Ou seja, não havia nenhum grau de intervenção estatal naquelas comunas inglesas, sendo então que havia liberdade financeira, manutenção e gestão autônoma dos impostos e de bens locais.

João Maia obviamente verifica vantagem no modelo político inglês<sup>221</sup> em detrimento do modelo europeu continental, notadamente o modelo de centralização francesa. Assim, a tutela administrativa francesa desde a revolução de 1789, trata de um instituto que mantém a centralização da política na França.

Analisando as Leis municipais francesas<sup>222</sup> até 1876 e suas finanças, verifica que o deficit financeiro das comunas francesas se dava não por má administração local, mas pelo endividamento do Estado pelo governo central. Era fácil para os publicistas da época acreditar que o município deveria ser gerenciado pelo Estado pois de sua situação precária, contudo, deixaram de verificar que era o Estado que estava causando o deficit municipal através de uma política de arrecadação fiscal devastadora para as economias locais. E foi justamente essa ingerência do Estado central, e não má administração local, que fomentou o descontentamento geral que levou à Revolução.

João Maia demonstra como a cultura da liberdade individual floresceu na Inglaterra e mesmo em suas colônias justamente devido à organização política local altamente autônoma. Ou seja, enquanto o centralismo francês fomentou o espírito de revolta no povo, a vida em comunidade nas comunas autônomas inglesas fomentou o apreço às liberdades individuais.

Listando uma série de cidades francesas e inglesas<sup>223</sup>, João Maia compara os dois sistemas, verificando mais êxito financeiro e cultural no modelo inglês e desastre financeiro no francês. Ainda, verifica que as comunas norte-americanas seguem a tradição inglesa, e que o mesmo tipo de organização política autônoma é encontrado nas comunas da Suíça e nas comunas rurais da Rússia.

---

<sup>221</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 159.

<sup>222</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 151/152.

<sup>223</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 155.

Importante destacar que, embora não esconda sua profunda admiração pelos ingleses, João Maia reconhecia que tal empreitada política não era exclusiva de um grupo étnico, mas antes um aspecto cultivado pela experiência. Classificava como preconceituosa a opinião de que a liberdade era própria dos grupos saxônicos. Assim, o fomento a liberdade individual não estava adstrito a experiência de um povo em particular (como a pseudo-sociologia determinista da época pregava), mas algo que poderia ser incentivado, cultivado e aprendido por qualquer nação:

... A liberdade dos ingleses e americanos não é uma questão de anthropologia: o costume só que tem criado allí o self government.  
[...]  
Todos os povos nascem com a mesma aptidão para serem livres: quando uns se elevam e outros se degradam, a causa é sempre o meio social em que foram educados.<sup>224</sup>

### 3.3.2.9 Direito municipal Brasileiro: câmaras municipais do Brasil no séc. XIX

Após análise teórica e comparativa dos institutos jurídicos e políticos referentes ao município, João Maia realiza uma análise crítica da situação legal das câmaras municipais no Brasil. Retomando pontualmente a construção histórica do Direito municipal brasileiro, busca verificar, desde a organização antiga das câmaras e já no projeto da assembléia constituinte e atos legislativos de 1823 a relação entre o município e as províncias. Isto, pois, a doutrina da época partia da premissa de que os municípios devem estar subordinados hierarquicamente às províncias, ou seja, que as resoluções das câmaras municipais devem estar subordinadas aos conselhos gerais de província<sup>225</sup>.

Contrariando a teoria publicista da época, verifica que a Constituição do Império não impôs sobre as câmaras a tutela dos conselhos gerais, elencando o subsídio histórico de como as câmaras municipais, desde o início, sempre legislaram independentemente dos conselhos gerais, não havendo, portanto, validade no argumento em prol da tutela do município pelos conselhos gerais.

Importante essa crítica da teoria da época, pois é justamente com a premissa oposta – a da histórica autonomia de fato das câmaras municipais – que João Maia passa a analisar as Leis promulgadas em 1827 e 1828 e as disposições do ato

<sup>224</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L. euzinger & Filhos, 1883. Pág. 156.

<sup>225</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L. euzinger & Filhos, 1883. Pág. 175.

adicional de 1834 com relação às câmaras municipais. Em relação à tutela municipal, verifica que apenas na Lei de 1º de Outubro de 1828 encontramos a tutela municipal pela província como princípio, o que acaba delineando a política centralista do ato adicional de 1834. E, por isso, passa a analisar de forma mais crítica a Lei de 1828, para então prosseguir na análise do ato adicional de 1834 e, por fim poder propor um novo modelo: o da autonomia municipal<sup>226</sup>.

### 3.3.2.10 Exame da Lei de 1º de Outubro de 1828: início do projeto centralizador

Com a independência do Brasil, a Lei de 1828 deveria reformular o Direito municipal que ainda vinha sendo conduzido pelas Ordenações Filipinas. Contudo, apenas reformulou efetivamente um aspecto político, que seria uma maior democracia no processo de formação das câmaras municipais. Pois, com a nova Lei, passa a ocorrer a eleição direta dos membros da câmara, sem necessidade de aprovação por órgão hierárquico como era nas antigas ordenações<sup>227</sup>.

Apesar dessa modernização, a tutela municipal passa a ser a realidade da administração municipal, pois essa Lei obriga os municípios com muitos serviços públicos mas sem previsão de recursos para tal. A Lei previa que os municípios podiam requerer junto à província recursos financeiros necessários, mas pela impossibilidade de a província decretar novas fontes de renda pública, havia o último recurso de solicitar auxílio aos ministros do Império. Essa dependência programada é justamente o que configura a tutela municipal, ou seja, a posição de subordinação hierárquica do município em função das contas públicas.

Onerados com os encargos próprios da polícia, que já eram superiores a seus miseráveis recursos, foram ainda sobrecarregados com a construção e reparo das cadeias, casas de caridade, de expostos, amparo de orphaos indigentes e mais cuidados que deviam correr por conta de outros poderes. Só o fomento da agricultura, commercio e artes, na forma indicada pelos arts. 67, 68 e 66 § 10 da Lei, requeria um systema de meios adequados e fundos especiais que não foram consignados na ocasião, e nem agora possuem as câmaras dos municípios que mais carecem de animar os seus productores<sup>228</sup>.

---

<sup>226</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 183.

<sup>227</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 189.

<sup>228</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 190.

*a) Da falta de poder executivo municipal*

Atento a moderna Teoria de Estado, João Maia apontou como falha a legislação que não tratou de diferenciar os poderes executivo e legislativo. Pois a Lei de 1828 concede poderes administrativos, fiscais, consultivos, e executivos à Câmara Municipal. Nessa acumulação ocorre a impossibilidade de fiscalização das resoluções das Câmaras e fiscalização da execução e administração do município. Novamente faz análise comparativa com as comunas da Europa e Estados Unidos verificando que há um corpo executivo-administrativo separado do legislativo. João Maia se baseia em exemplos onde há a figura executiva e administrativa destacada da legislativa, como o "mayor" nos Estados Unidos, o "bourgmestre" na Bélgica, o "syndico" na Itália<sup>229</sup>. Embora a necessidade de um administrador do município tenha sido tema dos debates políticos nas assembleias, no momento da realização da Lei de 1828 acabou sendo ignorado esse tópico.

*b) Da falta de contencioso administrativo municipal*

Outra falha da administração municipal da Lei de 1828 é a falta de um "contencioso administrativo municipal<sup>230</sup>", essencial para a administração pública municipal célere e efetiva. João Maia destaca que ainda nas ordenações portuguesas havia o reconhecimento de que matéria administrativa local era de responsabilidade das câmaras e não do judiciário. Contudo, nas reformas pós independência optou-se por colocar toda a matéria jurisdicional a cargo do Judiciário, mesmo matéria que poderia ser melhor conduzida por contencioso administrativo:

Tratando, porém, os nossos legisladores de regulamentar o princípio constitucional da divisão dos poderes, preocuparam-se muito com a idéia de aquinhoar as justiças de primeira e segunda instância, atribuindo-lhes tudo quanto fôsse materia de contestação entre partes, embóra envolvesse o pleito interesses públicos da administração. Não deram importância, ou

---

<sup>229</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 196/197.

<sup>230</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 198.

não conheciam ainda a necessidade de distinguir as duas espécies de jurisdição que formam a chave do direito administrativo moderno<sup>231</sup>.

c) *Da tutela municipal*

O fato de não haver agente administrativo local é explicado pela tutela municipal de um sistema centralizador. Neste sistema da Lei de 1828 ocorre a subordinação das câmaras municipais ao presidente da província, em uma escala hierárquica de centralização que liga o chefe do executivo do Império com seus subordinados das províncias, conforme art. 78. Conforme João Maia, acaba por ocorrer na prática que o Império se utiliza das câmaras municipais para executar suas políticas e o município acaba sem autonomia para gerenciar seus negócios locais.

Ora, isso é justamente contrário à idéia de município, pois para que serviria um poder organizado localmente se esta é totalmente dependente do poder central? E porque a Constituição do Império prevê a administração local pelas câmaras municipais se o município é administrado por agentes executivos de fora do município? Assim, João Maia verifica que tal disposição não está de acordo com a lógica do Direito Administrativo moderno ou com a própria Constituição do Império.

Aqui também se verifica como não há contencioso administrativo municipal, pois nesta lógica hierárquica centralizadora, o contencioso administrativo fica a cargo da província e não do município<sup>232</sup>. Esta cadeia hierárquica construída a partir da Lei de 1828 é responsável pelas intervenções inconvenientes do Império nos municípios através dos “Avisos de governo”, que ampliam o poder central ao longo do séc. XIX<sup>233</sup>.

---

<sup>231</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 199.

<sup>232</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 205.

<sup>233</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 209.

d) *da falta de autonomia financeira*

Segundo João Maia, os artigos 82 e 167 da Constituição do Império trataram que a relação entre município e província seria de cooperação e não de subordinação. Assim, contrariam o espírito de uma maior autonomia as disposições dos artigos 42, 44, 47, 72 e 77 da Lei de 1828, que tratam da tutela financeira do município pela província: “... a tutela, como foi aplicada pela Lei do 1º de Outubro, não somente restringiu o exercício do poder municipal, como alargou o dos concelhos de província com atribuições que a Constituição não lhes tinha conferido<sup>234</sup>.”

Considera que da transição do período colonial para o imperial, a Lei de 1828 atrasou os institutos democráticos no país, trazendo a tutela municipal pelo Desembargo do Paço no período colonial para o Conselho de província com muito mais rigor e subordinação que havia no período colonial<sup>235</sup>. O próprio histórico da Lei reflete seu caráter anacrônico e em descompasso com as mudanças políticas da jovem nação. O Projeto da Lei fora realizado por senadores com idéias políticas coloniais, e mesmo as Emendas na câmara dos deputados não concederam a autonomia municipal na Lei de 1828. Como a Lei se fazia necessária e urgente para organizar a administração da nova nação, não houve tempo para a adoção de princípios mais liberais<sup>236</sup>.

### 3.3.2.11 Exame do ato adicional de 1834: reforma liberal, mas centralizadora

Com as conturbações políticas do Império e o próprio desgaste da Lei de 1828, as questões de administração pública voltam a ser discutidas. Como a descentralização administrativa debatida de 1831 a 1834 fora no sentido de conferir mais autonomia às províncias, novamente a municipalidade fica à margem do processo:

Com a revolução de Abril de 1831 entraram as câmaras municipais em um período de esperanças fallazes, que tiveram por desenlace a emancipação

<sup>234</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 213.

<sup>235</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 216.

<sup>236</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 220.

das províncias em 1834, ficando o regimen do município em condições ainda mais detestáveis do que as da Lei do 1º de Outubro, já desacreditada pela experiência<sup>237</sup>.

Assim, a descentralização administrativa de 1831 a 1834 não se manifestou em relação aos projetos para as câmaras municipais. O que ocorreu com o Ato Adicional de 1834 não foi uma descentralização conforme o princípio do “local government”, mas apenas concessão de autonomia às províncias, o que fora visto por João Maia como verdadeiro “centralismo na província”, ainda longe de seu ideal liberal. Esse novo modelo centrado na província foi o fim dos últimos resquícios de municipalismo<sup>238</sup>.

O Ato Adicional de 1834 excedeu os limites do poder constituinte quando, reformando a organização municipal, deixou o município totalmente dependente da administração provincial. Ao examinar a Lei de 1828 João Maia já apontava que a tutela municipal, além de ir na contramão do Direito administrativo moderno, não encontra respaldo Constitucional. Como houve concessão de maior autonomia às províncias, o novo modelo de organização administrativa territorial foi aceito como inovação progressista e democrática suficiente para aqueles tempos de corrosão da unidade nacional, conforme defendido por Tavares Bastos, ícone liberal da descentralização administrativa do Brasil Imperial.

Contudo, João Maia lamentou que essa supremacia das províncias tenha suprimido os interesses administrativos da municipalidade. A supressão da autonomia municipal fora tão visível que mesmo o conservador Visconde de Uruguai condenou a descentralização provincialista dos liberais alegando que os municípios ficavam desprotegidos enquanto as assembleias provinciais centralizavam o poder político. Inclusive, João Maia destaca que às províncias cabia resolver em nome dos municípios:

Legislar sobre os casos e formas da desapropriação por utilidade dos municípios; e sobre a sua polícia e economia, precedido de proposta das câmaras. Fixar as suas despesas; decretar impostos; fiscalizar o emprego de suas rendas e a conta de sua receita e despesa. Finalmente, legislar sobre a criação, supressão e nomeação de empregos municipais,

---

<sup>237</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 223.

<sup>238</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 229.

estabelecimento de seus ordenados; e autorizar as camaras a contrahir empréstimos<sup>239</sup>.

Além destes poderes sobre a organização financeira do município, base para o exercício de quaisquer outros poderes, ainda cabia à Província instituir intendentes, delegados e prefeitos para a administração executiva dos municípios. O Ato Adicional também deixou a cargo da Província poderes sobre a administração da justiça local, o que usurpa competência não apenas do município, mas do governo Imperial, ao qual incumbia pela Constituição administrar a justiça, mesmo a municipal. Estes poderes resultavam em um centralismo nas províncias, o que foi defendido por Tavares Bastos para espanto de João Maia<sup>240</sup>.

### 3.3.2.12 projeto de reforma do Direito Municipal brasileiro

Como no Ato Adicional de 1834 as aspirações liberais afetaram positivamente somente as províncias e em nada os municípios, ao longo das décadas seguintes houve ainda projetos de reforma municipal. Contudo, estes projetos não lograram e, mesmo que fossem convertidos em lei, em nada aumentavam a autonomia municipal. João Maia destacou dois projetos propostos: um em 1862 apresentado pelo Marquês de Olinda, mas que não chegou à votação: e outro em 1869 apresentado pelo Visconde de Uruguai, ministro do Império e ícone do conservadorismo e centralismo, que não realizava as alterações necessárias para uma mudança do quadro de subordinação financeira e administrativa do município<sup>241</sup>.

Para João Maia, para elevar o município à condição de entidade autônoma e suficiente, a reforma deve buscar “a participação mais livre possível do maior número de cidadãos na gerência dos *“negócios locais”*”, sendo que “*o regimen do município deve assentar, portanto, sobre uma base tríplice de reformas*

---

<sup>239</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 239.

<sup>240</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 241.

<sup>241</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 251.

<sup>242</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 257.

*fundamentaes: sufragio extenso, elegibilidade mais ampla, deliberação autônoma*<sup>243</sup>.”

### 3.3.2.13 Reforma democrática: questão eleitoral

À época vigorava o voto censitário, em que somente aquele que detinha um determinado valor de renda ou patrimônio podia eleger e ser eleito. João Maia demonstra neste ponto seu grande apreço pelo sufrágio universal, como necessário para se construir uma ordem justa e eficiente, pois só assim aqueles que serão governados são os que efetivamente escolheram seus governantes. Conforme a lógica de João Maia, o sufrágio universal responde dois itens básicos da política que são a questão da obediência civil (há menor chance de insurreição contra o administrador quando a grande maioria o escolheu) e o atendimento das necessidades pelo poder público<sup>244</sup> (todos os indivíduos são capazes de conhecer da sua realidade suficiente para conhecer quem administrará melhor a coisa pública).

Assim, João Maia critica o voto censitário da Lei de 10 de Janeiro de 1881, e, comparando com o estado de arte da questão ao redor do mundo, presume que o sufrágio universal é o futuro da política. Embora verifique necessidade de reformas liberais nas eleições, como o sufrágio universal, inclusive com direito de voto para o analfabeto, não demonstra posição em relação ao voto de escravos libertos, menores, idosos e mulheres. Ainda assim, sua proposta de reforma eleitoral é liberal e ousada para a época, mantendo somente o mínimo das restrições impostas pela Constituição. Segue sua proposta de reforma legislativa e constitucional a respeito do sufrágio: “1 Para o votante, como para o elegível, o antigo censo da Constituição, art. 92 § 5º.”

Como propunha uma reforma que respeitasse certos ditames constitucionais, adotava como válido o censo mínimo estabelecido na constituição, que era 200 mil reis anuais, o equivalente hoje a pouco mais de um salário mínimo mensal. Contudo, propôs que também para o elegível fosse adotada essa renda e não a de 400 mil

---

<sup>243</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 258.

<sup>244</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 265.

reis prevista na Constituição. “2 Podem votar por si, e ser votados, os que tiverem 21 annos de idade, ou antes della forem por direito emancipados.”

Embora a constituição de 1824 previsse 25 anos, João Maia toma por base a maioria civil da época de 21 anos, inclusive para se candidatar. “3 O direito de voto deve estender-se às associações e estabelecimentos de utilidade pública por meio de mandatários.”

Inclui o direito de voto para pessoa jurídica de direito público. “4 Com boas razões e motivos análogos poder-se-hia também espaçar o suffragio aos representantes legais dos menores e interdictos.”

Como os incapazes não podem votar, João Maia defende que seus representantes possam também representá-los para fins e voto. “5 Podem votar por si os filhos-famílias, ainda que não exerçam cargos públicos, uma vez que tenham a renda necessária; e bem assim os criados de servir.”

Embora a constituição proíba o voto para maiores de idade que ainda sejam sustentados pela família, João Maia defende que, mesmo sendo sustentado pela família, se possuir renda própria deve ter direito de voto. O mesmo para o empregado doméstico que era proibido de votar, para João Maia deve ter direito de voto se tiver a renda mínima exigida pelo censo constitucional. “6 Os analphabetos não serão inhibidos de votar em eleições municipais.”

Da mesma forma que os incapazes, João Maia defende que os analphabetos podem e devem votar por representação ou por outro meio. “7 São elegíveis todos os que podem votar na eleição municipal, contanto que tenham um anno de domicílio, pelo menos, dentro do município. Exceptuando-se: Os mandatários pelos menores e interdictos, e pelas associações, ou estabelecimentos públicos; Os empregados municipais, e os que, recebendo vencimentos do Estado, sejam de tal categoria que possam exercer no conselho uma influência prejudicial à liberdade de suas resoluções.”

Embora defenda o voto dos incapazes e da pessoa jurídica de direito público, seus representantes não podem se candidatar; bem como são inelegíveis os funcionários públicos, pela óbvia razão do prestígio que gozam. “8 A eleição municipal nunca se fará ao mesmo tempo que a de juizes de paz, ou qualquer outra; e terá lugar por escrutínio secreto, admittindo-se, porém, O suffragio vocal a requerimento do eleitor analphabeto, o tomando a meza as respectivas notas.”

Para evitar que o mesmo partido influencie tanto no executivo-legislativo quanto no judicial, propõe eleições apartadas para tais; bem como defende o voto secreto, com a óbvia exceção do analfabeto. “9 *O escrutínio de lista, e a maioria relativa, são as formas que se apropriam mais á índole da eleição municipal; bem como o preenchimento de vagas pelos immediatos em votos.*”

A forma de contagem dos votos, para João Maia deve ser por maioria simples e, criticando o sistema da época, de novas eleições para preenchimento de cargos vagos, verifica que os suplentes devem preencher a vaga em nome da continuidade do serviço público.

#### 3.3.2.14 Reforma orgânica: proposta de constituição municipal

Após verificar as mudanças que devem ocorrer para modernizar o processo governamental nacionalmente, no qual o municipalismo possa se tornar realidade, João Maia realiza sua proposta radical de uma Constituição municipal. Se baseia em mudanças radicais a serem operadas e que seriam válidas inclusive a longo prazo, que consistem em bases orgânicas<sup>245</sup>.

#### 3.3.2.15 Bases orgânicas da reforma:

O plano de reformas defendido segue mudança estrutural nas bases orgânicas do município. Ou seja, mudanças que visam tornar efetivas as liberdades municipais indispensáveis como corretivos legislativos sobre orçamento livre, impostos, alienação de bens, e empréstimos:

Actividade propria; finanças livres; e attribuições extensas; embora continuem as camaras municipacs no seu character de corpos simplesmente deliberantes<sup>246</sup>.

Toda a administração local dividir-se-a em duas categorias independentes: uma exclusivamente municipal, e outra governativa. O serviço desta será incumbido aos agentes que, mediante uma reforma geral do sistema administrativo da provincia<sup>247</sup> devem ser creados em cada localidade. O que pertence á primeira em matéria de polieia e economia geral do município seria organizado sobre as seguintes bases:

---

<sup>245</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 281.

<sup>246</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 289.

<sup>247</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 291.

1 Uma camara em cada sede de municipio com autoridade simplesmente deliberativa, compoita de dez a vinte e cinco vereadores, cujo número será regulado por lei segundo população, e eleita por quatro annos, sendo renovada no segundo pela metade de sens l'nembros.

2 Um chefe municipal, eleito ao mesmo tempo para todo o quatrienio, que será o presidente da camara e executor de todas as suas resoluções. Nomear um empregado de sua confiança para cada ramo de serviço geral do municipio, e nos casos de impedimento substitui-lo-a seu immediato em votos.

3 Um conselho de administração em cada parochia rural composto de tres ou mais vereadores, segundo sua importância e população. A presidencia e a parte executiva do conselho serão exercidas por um administrador, tambem eleito, e assistido de empregados de sua escolha.

### 3.3.2.16 Reforma financeira e orçamentaria do município

As câmaras municipais<sup>248</sup>, além de outros atos de administração ordinária constantes de lei regulamentar, terão autonomia deliberativa acerca dos objetos seguintes:

1 Fixar a receita e despeza do município; crear impostos, applicando o seu producto como convier ás necessidades do serviço; e contrair emprestimo, recol'l'enclo a oun as operações de credito indispensaveis á realização de obras ou empresa de maxima importancia. A materia tributavel e os limites do emprestimo serão definidos por lei.

2 Resolver em casos de necessidade, ou de alto interesse, a alienação, troca, ou hypotheca dos immoveis, destinando a lei a applicação que deve ter o producto dos bens alienados e, quando convenha a sua conservação, afora-los, ou arrenda-los, como julgarem con"eniente. Bem assim, adquirir a titulo Muito ou oneroso os immoveis que forem de utilidade reconhecida.

3 Reclamar do Estado, ou da provincia, os fundos de raiz que a estes compete ceder, ou consignar O equivalente em seus orçamentos, afim de se constituir um patrimonio para as camaras que não o tiverem.

4 Verificar por si os casos de utilidade municipal, e proceder á desapropriação nos termos da lei. 5 Regular suas posturas, definindo a lei a qualidaul? Das penas e o maximo de sua applicação, bem como o processo devido nos casos de infracção.

6 Ter a seu cargo o fomento e a direção do ensino publico, criando escolas e outros estabelecimentos de instrução á custa de suas rendas ou de impostos privativos; e, quando insufficientes, por meio de subvenções annualmente votadas pelo Estado ou pela provincia.

7 Exercer em sua plenitude o direito de petição representar por si, ou a requerimento dos povos, contra os attentados feitos á Constituição e ás leis por funcionarios de qualquer ordem dentro do município; o promover sua responsabilidade nos devidos termos.

8 Proceder ao alistamento e á revisão annual dos eleitores municipaes, e julgar da validade da eleição dos vereadores que houverem de servir na camara subsequente. Rever tambem a lista dos jurados; e organizar todos os annos um corpo de guardas municipaes para o serviço de sua policia.

9 Prover a outros empregos municipais, que além dos já existentes) forem reclamados pelas necessidades do serviço; e assignar ordenado aos serventuarios respectivos com direito de exonera-los, sem que possam reintegrar. se por interferencia de qualquer outro poder.

---

<sup>248</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 294.

10 Associar-se a outras municipalidades afim de realizarem alguma obra ou estabelecimento de utilidade commum, e de representarem aos poderes do Estado sobre tudo que convier aos municípios respectivos.

11 Quando se projecte algum desmembramento de territorio do seu município) ou a suppressão deste para incorporar-se a outro, fazer-se ouvir na assembléa respectiva que não discutirá o assumpto sem um memorial da camara interessada, expondo os motivos de seu assentimento ou opposição ao projecto. Em todo o caso, far-sc-ha rigoroso inquerito ouvidas as partes, O, pela secção que se tente desmembrar, uma commissão composta do juiz de paz, do parocbo, c mais alguns membros escolhidos pelos eleitores nclla residentes. Em casos de demarcação a camara interessada far-se-ha representar por um commissario seu, afim de reclamar o que convier, impedindo pelos meios de direito a demarcação quando exceda os limites da lei decretada. O mesmo, quando se trato de aviventação de divisas.

12 Ter iniciativa nas propostas de divisão civil e eclesiastica do municipio, ou mudança de sua sede, oferecendo á assembléa provincial os projetos que julgarem convenientes, uma vez que estejam dc acordo com as leis respectivas.

13 Reclamar, quando fôr justo, contra a repartição da contribuição direta pelos municipios a que se refere o § 6.º do art. 10 da Lei de 12 de Agosto de 1834, quando tenha isso de realizar-se.

14 Instituir nas parochias urbanas com missões administrativas limitadas a certos ramos de serviço com attribuições que poderá delegar-lhes, conforme o interesse publico o exigir.

15 Animar o espirito de associação em tudo o que fôr a bem do progresso local, podendo instituir premios, tomar aeções e mesmo garantir algum juro a emprezas que offereçam condições de successo e de vantagem reconhecida.

16 Como despesa obrigatoria, destinar em seu orçamento verba oxpressa para serem publicados em periodico seu, ou subvencionado, todas as resoluções da camara, relatorios,actos do executivo e outros expedientes, logo depois de consummados.

### 3.3.2.17 Limitações ao poder executivo e legislativo municipais na reforma:

Todas as resoluções das câmaras<sup>249</sup> que versem sobre aumento, ou criação de novos impostos, superiores à terça parte dos já decretados; compromissos, ou despesas excedentes à sua renda ordinaria; alienação e *hypotheca de immoveis*; regulamentos de polícia e economia municipal; dependem para sua execução das seguintes formalidades:

1 Approvação pela maioria absoluta da camara, estando presente o numero total dos vereadores, e na falta os seus supplentes.

2 Publicação dos netos respectivos pela imprensa por oito a quinze dias, conforme a urgeneia das resoluções, durante os quaes poderá o presidente, na qualidade de chefe municipal e órgão do executivo, quando tenha fundamento, representar por escripto á mesma câmara. Contra alguma das decisões tomadas, uma vez que sua reclamação venha coberta com a assignatura dos eleitores em número igual ao dos vereadores que tiver o município.

---

<sup>249</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 298.

3 Não havendo reclamação dentro do prazo, as decisões da câmara serão exequíveis de pleno direito. No caso afirmativo será o acto reconsiderado, e tendo câmara o direito de confirmar a resolução anterior, se for apoiada pelos dous terços de votos de todos os vereadores do número.

4 Os vereadores que em qualquer dos actos contidos na base 2ª tomarem resoluções contrarias á lei, attentando contra algum direito garantido ao cidadão, sujeitam-se a Responsabilidade civil e criminal perante os tribunales de justiça. Dos agravos que fizerem no uso legal de suas attribuições cabe recurso para o tribunal administrativo, que se deve crear nas provincias, composto de juizes independentes, e inamoviveis, e tal recurso tem lugar sómente quando se trate de interesses offendidos ou de direitos que não sejam civis ou políticos, porque a respeito destes o recurso irá aos tribunales de justiça. No caso de serem os impostos offensivos dos geraes c provincias, cabe o direito de reclamação ao agente do governo no municipio.

### 3.3.2.18 Reformas adicionais

Além da reforma legislativa proposta, João Maia ainda defende a regulamentação de outras faculdades municipais, como a regulamentação da polícia municipal, a incumbência sobre instrução pública, a revisão eleitoral e alistamento de jurados, a divisão de distritos municipais, a associação de municípios e quanto ao direito de petição aos órgãos municipais<sup>250</sup>. Toda a reforma proposta e mais essas incumbências devem se dar no município com bases para sua efetivação, que são o fortalecimento e aparelhamento do Executivo municipal. E assim, órgãos de controle do Executivo também devem se fazer presentes, como a criação de um Contencioso municipal, a organização das paróquias distritais, um Conselho administrativo e comissões de fábrica<sup>251</sup>.

Assim, a obra de João Azevedo Carneiro Maia pode ser considerada como uma consolidação do conceito de administração local, contado através da evolução histórica do Município. Ainda, a obra é considerada decisiva na criação de um sistema de organização municipal racional e lógico, de acordo com os princípios da reforma constitucional de 1834. Entendeu que as regras de direito público deveriam ser estendidas às assembleias municipais, igualmente ao poderes que foram conferidos às assembleias provinciais.

---

<sup>250</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 309.

<sup>251</sup>MAIA, João de Azevedo Carneiro. *O MUNICIPIO: Estudos Sobre Administração Local*. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883. Pág. 327.

## 4 CONCLUSÃO

Ao término desta investigação sobre as origens do Federalismo no Brasil, foi possível chegar às seguintes conclusões:

Vimos que do Regime Político, há no mínimo cinco pontos a se estudar no Direito Público sobre a organização política de uma determinada sociedade: Forma de Estado, forma de governo, regime de governo, sistema de governo, sistema de poderes. Aqui especificamente nos preocupamos quanto à Forma de Estado que se refere à distribuição do poder no território do Estado, com maior unidade num governo/administração central ou com maior autonomia num governo/administração descentralizado.

Estudando formas de organização territorial do poder (Forma de Estado) no Direito Comparado, identificamos basicamente 4 tipos de organização: Unitário e Federal (além da divisão clássica, subdivide-se em unitário simples, desconcentrado, descentralizado; e Federal centrípeto ou centrífugo, de 2 ou 3 níveis, simétrico ou assimétrico), Regional e Autônomo.

A existência de uma tensão entre a idéia de uma unidade nacional e uma autonomia regional que criou como resultado a promulgação o Ato Adicional de 1834. O referido ato acabou por impôr um compromisso com a construção de um Estado hegemônico sobre a integralidade do território, desde que garantissem as elites regionais a autonomia necessária para gerir as províncias e com uma participação na construção e condução da política nacional.

A principal forma de Estado da atualidade é o Estado Federal. Surge a partir da confederação no modelo americano, e descentralização no caso do Brasil. Chamamos federalismo o conjunto de características mínimas que identificam uma federação. Já federação é o federalismo de fato praticado por um Estado.

No Brasil é constitucionalmente implícito que o Estado deve realizar o princípio da subsidiariedade, por ser uma federação, por ser declarado que o esforço e missão do Estado é no sentido de dar subsídios para a realização da pessoa humana, por ser reconhecida social-econômica-política-juridicamente a autonomia regional/municipal/local, bem como o respeito à unidade familiar e a liberdade individual.

O Ato Adicional de 1834, ocorreu devido à necessidade de reforma Institucional, com o escopo na restauração da autoridade e da ordem, contra a anarquia generalizada pelos conflitos ocasionados na época e o sempre presente e real perigo de dissolução territorial do Império.

A Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1840, contribuiu para uma relação centro-localidade, entendendo uma conciliação e uma constante negociação entre as elites locais e a elite central, de forma a se resguardar através de uma decisão harmoniosa e de comum acordo com os interesses em questão.

Durante este período em que o cenário político administrativo do país está dividido, devido a crise da abdicação. Os liberais moderados (maioria no cenário político) lutavam contra os extremistas conservadores (caramurus) e extremistas revolucionários (como os Farroupilhas) para manter o país ainda unido, mas com as reformas necessárias para sua modernização. Assim, nessa fase, Paulino José Soares Sousa, em seus estudos administrativos, verificará que o país teve modernização na ordem política, embora a sociedade continuasse econômica e culturalmente atrasada, fato reconhecido já por muitos em sua época.

Paulino afirma que a administração pública é um instrumento, o aparato burocrático, neutro, eficaz, plenamente voltado ao interesse público enquanto a política é o campo da conveniência e oportunidade, parcial e voltada aos interesses do momento.

A sua tese central era de que a administração deveria sempre se subordinar ao poder político e, portanto, o poder político não poderia ser compartilhado entre o poder central e o provincial. Pois se há poder político nas duas esferas, e há desacordo entre a política central e provincial, a administração simplesmente não funcionará. Mas se para a província só houvesse o poder administrativo, sendo todo o poder político centralizado, não haveria conflitos, pois da subordinação da administração à política.

Durante sua vida, Tavares Bastos saiu em defesa do federalismo mais como intelectual do que propriamente político ativista. Devido às duras críticas à excessiva centralização administrativa durante o Segundo Reinado, lhe rendeu o reconhecimento de precursor do federalismo, mesmo tendo atacado abertamente a monarquia apenas ao final de suas atividades.

Seu ideal de reforma do Brasil passava pela idéia de remodelar moralmente o país, tirando o povo da barbárie promovida pelo conservadorismo, educando nos moldes progressistas americanos.

A contribuição de Tavares Bastos era de lutar pela rápida modernização do país, sendo então que o governo centralizado só atrasava tal progresso material. Tanto na falta de interesse em apoiar a reforma educacional necessária para formação de cidadãos, quanto a outros fatores técnicos, como copiar a evolução industrial de outros países no insistente exemplo das estradas de ferro, Bastos não conseguia compreender tal desídia por parte do governo central. E ainda que os poderes locais requeressem algumas dessas melhorias, tais eram sempre vetadas pelo argumento pífio da falta de verbas.

A partir da constituição de 1834, com a formação de correntes políticas conservadoras pró centralização e liberais pro descentralização, em meio ao cenário de economia e urbanização crescente, surge a oportunidade de uma proposta sobre descentralização no Brasil. É neste sentido que a tese da autonomia municipal no Brasil encontra apoio na obra de João Maia.

Em suas obras e feitos, João Maia defendia um posicionamento liberal, republicano, abolicionista, progressista, verificando sempre que havia urgência de transformações radicais na estrutura do Estado, no sentido da maior descentralização política e administrativa ("self-government"), em defesa da liberdade moderna, característica que acreditava ser o fator decisivo entre o atraso e o progresso das nações no mundo.

Em sua obra-prima, "O Município", escrita em 1878 é que estão explicados e fundamentados seus estudos, pensamentos e recomendações sobre a descentralização político-administrativa, tema que considerou apropriado colocar em pauta em vista dos debates da época sobre sufrágio. Defendendo o sufrágio universal, estendido inclusive para analfabetos, sua percepção é da maior participação possível de todos na construção da vida coletiva. E, por isso, a defesa do municipalismo, já que é na localidade que o indivíduo consegue participar de forma eficaz da coisa pública. Isso significa que já defendia ideais completamente republicanos e democráticos, ainda antes da proclamação da República.

As idéias, compiladas na obra "O Município" estão claramente embasadas em três pilares sobre o municipalismo: histórico, conceitual e comparativo. Como a abordagem historicista era corrente nos pensadores do séc. XIX, João Maia dedica

atenção a detalhes estruturais e funcionais que confirmem o município como unidade política que se afirma na experiência histórica. Munido do argumento histórico sobre o município, passa a verificar os principais e mais controversos conceitos relacionados a questão da municipalidade, elencando “leis naturais” que justificam e explicam sua necessária autonomia. Como seu estudo abrange uma gama mundial de localidades, sua abordagem configura estudo comparativo entre institutos da municipalidade brasileira e sua correspondência com institutos de diferentes localidades do globo e de diversas épocas.

Para João Maia, o município atua com espírito de resistência contra situações que coloquem em risco as liberdades locais. E justamente neste cenário é que o espírito comunitário está mais presente, transformando a cidadania em uma manifestação natural, pois do sentimento de pertencimento do indivíduo ao coletivo: “amor da pátria”.

Verificados os argumentos historicistas de João Maia sobre a experiência municipal do Brasil Império, o instituto da tutela municipal é tratado de forma crítica em seu estudo. Ocorre que, como defensor da autonomia municipal e maior limitação à intervenção do Estado nacional na localidade, sua rejeição à doutrina dominante da tutela municipal é fundamental para compreender sua proposta de reforma da organização político-administrativa, com definição dos papéis do Estado e do município.

Como bem salientado pelo professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel<sup>252</sup>, “*Um estudo do federalismo no Brasil deve abandonar a escolha ainda arraigada em nossa cultura do nominalismo.*” Tal afirmação busca elucidar através dos fatos descritos na nossa História que já existia um embrião da federação no Império do Brasil.

A partir da descentralização das competências em favor das províncias do Império do Brasil, com a criação do Ato Adicional de 1834, evidencia-se a existência de um Estado Federal no Governo Monárquico Brasileiro.

O Professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel explica:

O Ato Adicional de 1834 foi o ponto culminante dos anseios federalistas. A luta política por reformas liberais foi iniciada pelas elites provinciais, que exigiam liberdades “federalistas”, ou em outras palavras: a política que

---

<sup>252</sup>Reverbel, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 130.

reconhecesse maior autonomia às regiões. As discussões federalistas foram objeto de profícuos debates já na Constituinte do Império, tendo tal tese (já sabemos), saído perdedora.

Apesar da derrota da 'tese federalista' na Constituição do Império de 1824 uma leitura mais atenta do texto nos revela uma Constituição simpática a tal tese. O próprio artigo primeiro da Carta Imperial deixa escapar sim, a palavra federação, na base de um Estado Unitário. Na verdade, o que não admite o texto constitucional é o laço ou união do Brasil com outra nação, resultando de tal união a quebra da sua independência. Nos termos do artigo, admite-se, sem violar a Constituição, o reconhecimento de uma federação. O que não é admitido é que esta federação viole a nação livre e independente.

Para o professor Cezar Saldanha Souza Júnior<sup>253</sup>, desde o Ato Adicional de 1834 até a edição do Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o Brasil viveu os fundamentos do federalismo monárquico, ainda que provisoriamente.

Paradoxalmente, em pleno século XXI, a pouco mais de 25 anos da Constituição de 1988, o Brasil República Federalista mais parece ser um grande Estado Unitário, com escassa ou quase nula autonomia dos Estados-Membros.

Socorremos dos ensinamentos do professor Carlos Eduardo Dieder Reverbel<sup>254</sup>:

O Texto Constitucional de hoje parece corroborar nossa tese. As competências dos Estados podem ser contadas nos dedos de uma mão, como se diz na linguagem comum. O Título III, que trata da organização da forma do Estado (arts. 18 a 43) atribui praticamente todas as competências à União e aos Municípios, reservando, remanescendo, restando ao Estado apenas as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. Retirando a competência expressa para instituir seus impostos (art. 155), e a exploração do gás canalizado (art. 24, parágrafo 2º) mais nada é de competências dos Estados.

Transparece na presente afirmação aquilo que todos os estudiosos do Direito Constitucional, e até mesmo os leigos, já sabem: Que o Federalismo Brasileiro nada mais é do que uma alegoria ou mera ilusão de ótica coletiva.

A União detém a maioria quase absoluta das competências (arts. 21,22 e 153 da CFRB), seguida pelas competências dos municípios (arts. 30 e 156 da CFRB)

---

<sup>253</sup>SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Estudo Introdutório: Em Torno do Sentido do Federalismo*. In: SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta (Coord.) *Direito do Estado: estudos sobre federalismo*. Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007. Parte 8 (pags. 29 à 32)..

<sup>254</sup>Reverbel, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 132.

que, como bem observado pelo professor Reverbel, *praticamente nada resta, sobras, remanesce, ou fica de resíduo ao Estado.*<sup>255</sup>

O presente trabalho teve como objetivo, uma análise e breve explicação das correntes sobre o tema da discussão das origens do ideário federalista ainda no Brasil Império e a sua aplicação prática, de modo a vislumbrar a importância do tema acerca da evolução histórica brasileira.

Por fim, descobrimos que apesar do pioneirismo Brasileiro, no que tange a questão do federalismo ainda no Brasil Império, com muita tristeza afirmamos que o mesmo ideário foi esquecido ao longo do tempo, relegado em segundo plano, fortalecendo ainda mais a centralização das competências à União do que favorecer o crescimento e cooperação dos Estados Federados.

Encerramos o presente estudo com a frase ou mesmo pensamento de que “*O que se pretendia federalizar com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acabou, em verdade, se unitarizando, ou descentralizando aos municípios*<sup>256</sup>.”

---

<sup>255</sup>Reverbel, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 132.

<sup>256</sup>Reverbel, Carlos Eduardo Dieder. *O federalismo numa visão tridimensional do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. P. 133.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. Os Aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ALVES JÚNIOR, Luís Carlos Martins. **O Supremo Tribunal Federal nas constituições brasileiras**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

ARISTÓTELES, **A Política**. São Paulo: Escala, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais**. In: Revista de Direito Público número 53, Janeiro/Junho. São Paulo: RT, 1980.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BARACHO, Jose Alfredo de Oliveira. **Princípio da Subsidiariedade: Conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

\_\_\_\_\_, **Regimes Políticos**, São Paulo: Ed. Resenha Universitária, 1977.

\_\_\_\_\_, **Teoria Geral do Federalismo**, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1986.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2005.

BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 2ª Ed. São Paulo: Companhia editorial nacional, 1937.

BASTOS, Celso Ribeiro. **O Município: sua evolução história e suas atuais competências**, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 1, Vol. 1, outubro-dezembro, pp. 54-76, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa Brasil de 05 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Decreto 01/1889**. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=91696>>. Acesso em 20 de Junho de 2013.

BEIGUELMAN, Paula. **Formação Política do Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1976.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**, 4ª edição, Malheiros Editores, São Paulo-SP, 1993.

CAMARA, José. **Subsídios para a História do Direito Pátrio t1 (1500/1769)**. Rio de Janeiro: Livraria São José – serviços gráficos IBGE, 1954.

CAMPANHOLE, Adriano e CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1971.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra, 1996.

\_\_\_\_. **Os Poderes do Presidente da República**. Coimbra, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: A ELITE POLÍTICA IMPERIAL; Teatro de Sombras: a política imperial**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

\_\_\_\_. **Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento**. In: **Pontos e Bordados: escritos de história e política**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000.

COGHLAN, Misia; DESURMONT, Arnauld. **Autonomia das Escolas na Europa: Políticas e Medidas**. 2007. Lisboa: Eurydice, 2007.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada a dos modernos**. Em: *Revista Filosofia Política* no. 2, 1985. Disponível em: <<http://caosmose.net/candido/unisinos/textos/benjamin.pdf>> Acessado em 20 de novembro de 2013.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil 1823-1866**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro, 2008.

COUTINHO, Maria Maia. **O PAI DO MUNICIPALISMO: Estudo Biográfico do Dr. João de Azevedo Carneiro Maia**. São Paulo: Patrimônio, 1962.

CROISAT, Maurice. **Lê fédéralisme dans lês démocraties contemporaines**. Paris: Montchrestien, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**, 19ª edição, Editora Saraiva, 1995, São Paulo-SP.

\_\_\_\_. **O Futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

\_\_\_\_. **A Regionalização do Jogo Político. Elites e poder legislativo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Novos Estudos, 2004.

EUA. **Constituição.** Disponível em: <http://www.usconstitution.net/const.html#Am10>>. Acessado em 20 de Junho de 2013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed.rev. Porto Alegre : Globo, 2001.

\_\_\_\_\_, **Machado de Assis: a Pirâmide e o Trapézio.** 4ª edição, revista e ampliada. São Paulo: Globo, 2001

FERREIRA, Gabriela Nunes.**Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai.** São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Ed. 34, 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Luciano. **Rebeliões no Brasil Colônia (coleção “Descobrimo o Brasil”).** Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2005.

FLEIUSS, Max. **História Administrativa do Brasil.**2ª ed. São Paulo: Cia Melhoramentos de S.P, 1922.

FLETCHER, James Cooley. **Reminiscências de Viagens e Permanência no Brasil.** São Paulo: Livraria Martins Editora, 1951.

FLORES, Alfredo de Jesus Dal Molin. **El orçamento (presupuesto) participativo de Porto Alegre,** Brasil. In: Revista Iberoamericana de Autogestion y Accion Comunal (RIDAA), Valencia Vol. 17, n. 33 (inv. 1999), p. 98-139

HAMILTON, MADISON E JAY. **O Federalista.** Belo Horizonte: Editora Líder. 2003.

HESPANHA, António Manuel. Poder e instituições na Europa do Antigo Regime. Lisboa:Calouste Gulbenkian, 1984.

HORTA, Raul Machado. **Perspectivas do federalismo brasileiro.** Minas Gerais: Universidade de Minas Gerais, 1958.

\_\_\_\_\_. **A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro.** Belo Horizonte: Santa Maria, 1964.

\_\_\_\_\_;**Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Malheiros, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **História geral da civilização brasileira.** 4 .ed. São Paulo: Difel, 1985.

JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado,** traducción y prólogo por Fernando de Los Rios, Buenos Aires: Editorial Albatros, 1954.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LACOMBE, Américo Jacobina. **História administrativa do Brasil**. Brasília (DF): FUNCEP, 1983-1986.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Livraria Sulina Editora, 1964.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1970.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Curso de história do direito**. São Paulo: Método, 2006.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAGALHÃES, Jose Luiz Quadros de. **Pacto federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000. Disponível em: <[www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/download/25918/25481](http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/download/25918/25481)>. Acessado em 20 de Junho de 2013.

MAIA, João de Azevedo Carneiro. **O MUNICÍPIO: Estudos Sobre Administração Local**. Rio de Janeiro Typ. de G. L euzi nger & Filhos, 1883.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MARIOTTI, Alexandre. **Teoria do Estado**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. **Construtores e herdeiros. A trama dos interesses na construção da unidade política**. In: JANCSÓ, István (org). *Brasil: Formação do Estado e da Nação*. São Paulo: Hucitec; Ijuri (RS): Editora Unijui, 2003.

\_\_\_\_\_. **O tempo saquarema: a formação do Estado imperial**. 4a edição. Rio de Janeiro: Access editora, 1999.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. 7v.

MONTEBELLO, Marianna Souza Soares. **O princípio da subsidiariedade e a redefinição do papel do estado no Brasil**. (Dissertação apresentada ao Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre. Professor Orientador: Francisco Mauro Dias). Rio de Janeiro: PUC, 2002.

MILL, John Stuart. Utilitarismo. Coimbra: Editora Coimbra, 1961. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12ª edição, Editora Atlas, 2002, São Paulo-SP.

NABUCO DE ARAÚJO, José Thomaz. **Obras completas de Joaquim Nabuco - Joaquim Nabuco: um estadista do Império**. volume 1. São Paulo: Instituto Progresso Editorial s a., 1949.

- PONTES, Carlos. **Tavares Bastos**. São Paulo: Cia Editora Nacional 1939.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 3. ed. rev. São Paulo: Martins, 1970.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- RIBEIRO BASTOS, Celso. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª edição. São Paulo : Saraiva, 1996.
- SALDANHA, Nelson. **História das idéias políticas no Brasil** (Coleção biblioteca básica brasileira). Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2001.
- SCELLE, Georges. **Droit International Public**. Paris: Domat-Montchrestien, 1944.
- SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitución**. México: Ed. Nacional, 1970.
- SILVA, Antonio Marcelo J. F. da. **Tavares Bastos: Biografia do Liberalismo Brasileiro**(Tese apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política). Rio de Janeiro: UERJ, 2005.
- SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. O Princípio da Autonomia Municipal e os Assuntos de Interesse Local na Constituição Federal de 1988. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 13, mar-abr 2005.
- SOUSA, Paulino Jose Soares de. **Ensaio sobre o Direito Administrativo com referência ao Estado e Instituições Peculiares do Brasil (2 vol.)**. 3ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- SOUSA, Paulino Jose Soares de. **Estudos práticos sobre a administração das Províncias do Brasil (2 vol.)**. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1865.
- SOUSA, J. A. Soares de. **A vida do Visconde de Uruguai (1807-1866)**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1944.
- SOUZA, Paulino José Soares de Souza (Visconde do Uruguai). **Relatório de Presidente de Província de 1838**, pág. 51-52. Disponível em: <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000051.html>> e <<http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u817/000052.html>> Acesso em 20 de Novembro de 2011.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A Crise da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_. **O Tribunal Constitucional como Poder.** São Paulo: Ed. Memória Jurídica, 2002.

\_\_\_\_. **A Supremacia do Direito no Estado Democrático e seus Modelos Básicos.** Porto Alegre: Ed. Ufrgs, 2002.

\_\_\_\_, **Constituições do Brasil.** Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

\_\_\_\_, **Consenso e Constitucionalismo no Brasil.** Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

\_\_\_\_, Regimes Políticos. In Tratado de Direito Constitucional Vol 1. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_, **Estudo Introdutório: Em Torno do Sentido do Federalismo.** In: **SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha; ÁVILA, Marta (Coord.) Direito do Estado: estudos sobre federalismo.** Porto Alegre: Dora Luzzatto, 2007.

TARQUÍNIO DE SOUZA, Otávio. **Bernardo Pereira de Vasconcelos.** São Paulo: Edusp, 1988.

TAVARES BASTOS, Aureliano Candido. **A província.** Brasília: Senado Federal, 1997.

\_\_\_\_, **Cartas do Solitário.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1975.

\_\_\_\_, **Os males do presente e as esperanças do futuro.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1976.

THUCYDIDES. **The landmark Thucydides: a comprehensive guide to the Peloponnesian War** (Robert B. Strassler (Editor); Richard Crawley (Trad.)). New York: Free Press, 1996.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** São Paulo: Editora Nacional, 1961.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** São Paulo: Martins Editora, 2005.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil.** 2ª ed. revisada. Petrópolis: Vozes, 1964.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Interpretação da realidade brasileira: introdução à história das idéias políticas no Brasil.** 2ª ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1973.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Os construtores do Império.** São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1968.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **Teoria Geral da História.** Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1963.

URICOECHEA, Fernando. **O minotauro Imperial. A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no Século XIX.** Rio de Janeiro: DIFEL, 1978.

VISCONDE DO URUGUAI, **Ensaio sobre o Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

WAR Resisters League. **Where your income tax money really goes.** New York, 2009. Disponível em: <<http://www.warresisters.org/pages/piechart.htm>>. Acessado em 20 de Junho de 2013.

WEBER, Max. A ética protestante e o espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

WERNECK VIANNA, Luiz. **Travessia.** Rio de Janeiro: Ed. Taurus, 1986.

ZIMMERMANN, Augusto. **O Estado Federal Brasileiro.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1964.

**ANEXO I - LEI Nº 16 DE 12 DE AGOSTO DE 1834.**

Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Imperio, nos termos da Lei de 12 de Outubro de 1832.

A Regencia Permanente em Nome do Imperador o Senhor Dom Pedro II Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Camara dos Deputados, competentemente autorizada para reformar a Constituição do Imperio, nos termos da Carta de Lei de doze de Outubro de mil oitocentos trinta e dous, Decretou as seguintes mudanças e adições á mesma Constituição.

Art. 1º O direito reconhecido e garantido pelo art. 71 da Constituição será exercitado pelas Camaras dos Districtos e pelas Assembléas, que, substituindo os Conselhos Geraes, se estabelecerão em todas as Provincias com o titulo de Assembléas Legislativas Provinciaes.

A autoridade da Assembléa Legislativa da Provincia, em que estiver a Côrte, não comprehenderá a mesma Côrte, nem o seu Municipio.

Art. 2º Cada uma das Assembléas Legislativas Provinciaes constará de 36 membros nas Provincias de Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Minas e S. Paulo; de 28 nas do Pará, Maranhão, Ceará, Parahyba, Alagôas e Rio Grande do Sul; e de 20 em todas as outras. Este numero é alteravel por Lei Geral.

Art. 3º O Poder Legislativo Geral poderá Decretar a organização de uma segunda Camara Legislativa para qualquer Provincia, a pedido da sua Assembléa, podendo esta segunda Camara ter maior duração do que a primeira.

Art. 4º A eleição destas Assembléas far-se-ha da mesma maneira que se fizer a dos Deputados á Assembléa Geral Legislativa, e pelos mesmos eleitores; mas cada Legislatura Provincial duraria só dous annos, podendo os membros de uma ser reeleitos para as seguintes.

Immediatamente depois de publicada esta reforma, proceder-se-ha em cada uma das Provincias á eleição dos membros das suas primeiras Assembléas Legislativas Provinciaes, as quaes entrarão logo em exercido, e durarão até o fim do anno de 1837.

Art. 5º A sua primeira reunião far-se-ha nas Capitaes das Provincias, e as seguintes nos lugares que forem designados por Actos Legislativos Provinciaes; o lugar porém da primeira reunião da Assembléa Legislativa da Provincia, em que estiver a Côrte, será designado pelo Governo.

Art. 6º A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Secretarios, verificação dos poderes de seus membros, juramento, e sua policia, e economia interna, far-se-hão na fórmula dos seus Regimentos, e interinamente na fórmula do Regimento dos Conselhos Geraes de Provincia.

Art. 7º Todos os annos haverá sessão, que durará dous mezes, podendo ser prorogada, quando o julgar conveniente o Presidente da Provincia.

Art. 8º O Presidente da Provincia assistirá á installação da Assembléa Provincial, que se fará, á excepção da primeira vez, no dia que ella marcar terá assento igual ao do Presidente della, e á sua direita; e ahi dirigirá á mesma Assembléa a sua Falla, instruindo-a do estado dos negocios publicos, e das providencias, que mais precisar a Provincia para seu melhoramento.

Art. 9º Compete ás Assembléas Legislativas Provinciaes propôr, discutir, e deliberar, na conformidade dos arts. 81, 83, 84, 85, 86, 87 e 88 da Constituição.

Art. 10. Compete ás mesmas Assembléas legislar:

§ 1º Sobre a divisão civil, judiciaria, e ecclesiastica da respectiva Provincia, e mesmo sobre a mudança da sua Capital para o lugar que mais convier.

§ 2º Sobre instrucção publica e estabelecimentos proprios a promover-a, não comprehendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Juridicos, Academias actualmente existentes e outros quaesquer estabelecimentos de instrucção que para o futuro forem creados por lei geral.

§ 3º Sobre os casos e a fórmula por que póde ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial.

§ 4º Sobre a policia e economia municipal, precedendo propostas das Camaras.

§ 5º Sobre a fixação das despesas municipaes e provinciaes, e os impostos para ellas necessarios, com tanto que estes não prejudiquem as imposições geraes do Estado. As Camaras poderão propôr os meios de occorrer ás despesas dos seus municipios.

§ 6º Sobre repartição da contribuição directa pelos municipios da Provincia, e sobre a fiscalisação do emprego das rendas publicas provinciaes e municipaes, e das contas da sua receita e despeza.

As despesas provinciaes serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Provincia, e as municipaes sobre orçamento das respectivas Camaras.

§ 7º Sobre a criação e suppressão dos empregos municipaes e provinciaes, e estabelecimento dos seus ordenados.

São empregos municipaes e provinciaes todos os que existirem nos municipios e provincial, á excepção dos que dizem respeito á administração, arrecadação, e contabilidade da Fazenda Nacional; á administração da guerra e marinha, e dos correios geraes; dos cargos de Presidente de Provincia, Bispo, Commandante Superior da Guarda Nacional, membro das Relações e tribunaes superiores, e empregados das Faculdades de Medicina, Cursos Juridicos e Academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

§ 8º Sobre obras publicas, estradas e navegação no interior da respectiva Provincia, que não pertençam á administração geral do Estado.

§ 9º Sobre construcção de casas de prisão, trabalho e correcção, e regimen dellas.

§ 10. Sobre casas de soccorros publicos, conventos e quaesquer associações politicas ou religiosas.

§ 11. Sobre os casos e a fórmula por que poderão os Presidentes das Provincias nomear, suspender e ainda mesmo demittir os empregados provinciaes.

Art. 11. Tambem compete ás Assembléas Legislativas Provinciaes:

§ 1º Organizar os Regimentos internos sobre as seguintes bases: 1ª Nenhum Projecto de Lei ou Resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para ordem do dia, pelo menos vinte quatro horas antes; 2ª Cada Projecto de Lei, ou Resolução, passará pelo menos por tres discussões; 3ª De uma a outra discussão não poderá haver menor intervallo do que vinte quatro horas.

§ 2º Fixar, sobre informação do Presidente da Provincia, a Força policial respectiva.

§ 3º Autorizar as Camaras Municipaes e o Governo Provincial para contrahir emprestimos, com que occorrão ás suas respectivas despesas.

§ 4º Regular a Administração dos bens provinciaes. Uma Lei Geral marcará o que são bens provinciaes.

§ 5º Promover, cumulativamente com a Assembléa e o Governo Geraes, a organização da estatistica da Provincia, a catechese, e civilisação dos indigenas, e o estabelecimento de colonias.

§ 6º Decidir, quando tiver sido pronunciado o Presidente da Provincia, ou quem suas vezes fizer, se o processo deva continuar, e elle ser, ou não, suspenso do exercicio de suas funcções, nos casos em que pelas Leis tem lugar a suspensão.

§ 7º Decretar a suspensão, e ainda mesmo a demissão do Magistrado, contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo elle ouvido, e dando-se-lhe lugar á defeza.

§ 8º Exercer, cumulativamente com o Governo Geral, nos casos e pela fórmula marcados no § 35 do art. 179 da Constituição, o direito que esta concede ao mesmo Governo Geral.

§ 9º Velar na Guarda da Constituição e das Leis na sua Provincia, e representar á Assembléa e ao Governo Geraes contra as Leis de outras Provincias que offenderem os seus direitos.

Art. 12. As Assembléas Provinciaes não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objectos não comprehendidos nos dous precedentes artigos.

Art. 13. As Leis, e Resoluções das Assembléas Legislativas Provinciaes, sobre os objectos especificados nos arts. 10 e 11, serão enviadas directamente ao Presidente da Provincia, a quem compete sancional-as.

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 Despesa 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 sancção do Presidente.

Art. 14. Se o Presidente entender que deve sancionar a Lei ou Resolução, o fará pela seguinte formula, assignada de seu punho - Sanciono, e publique-se como Lei. -

Art. 15. Se o Presidente julgar que deve negar a sancção, por entender que a Lei ou Resolução não convem aos interesses da Provincia, o fará por esta formula - Volte á Assembléa Legislativa Provincial -, expondo debaixo de sua assignatura as razões em que se fundou. 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. Se não fôr adoptado, não poderá ser novamente proposto na mesma sessão.

Art. 16. Quando porém o Presidente negar a sancção, por entender que o Projecto offende os direitos de alguma outra Provincia, nos casos declarados no § 8º do art. 10; ou os Tratados feitos com as Ações Estrangeiras; e a Assembléa Provincial julgar o contrario, 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.

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.

Art. 18. Sancionada a Lei ou Resolução, a mandará o Presidente publicar pela fórma seguinte: - F... Presidente da Provincia de... Faço saber a todos os seus habitantes, que a Assembléa Legislativa Provincial Decretou, e eu sancionei a Lei, ou Resolução seguinte. (A integra da Lei nas suas disposições sómente.) Mando portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida Lei ou Resolução pertencer, que a cumprão, e fação cumprir tão inteiramente como nela se contém. O Secretario desta Provincia a faça imprimir, publicar e correr.

Assignada pelo Presidente da Provincia a Lei ou Resolução, e sellada com o Sello do Imperio, guardar-se-ha o original no Archivo publico, e enviar-se-hão exemplares della a todas ás Camaras e Tribunaes, e mais lugares da Provincia, onde convenha fazer-se publica.

Art. 19. O Presidente dará ou negará a sancção, no prazo de dez dias, e não o fazendo ficará entendido que a deu. Neste caso, e quando, tendo-lhe sido reenviada a Lei, como determina o art. 15, recusar sancional-a, a Assembléa Legislativa Provincial a mandará publicar com esta declaração; devendo então assignal-a o Presidente da mesma Assembléa.

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.

Art. 21. Os membros das Assembléas Provinciaes serão inviolaveis pelas opiniões que emitirem no exercicio de suas funcções.

Art. 22. Os membros das Assembléas Provinciaes vencerão diariamente, durante o tempo das sessões ordinarias, extraordinas e das prorogações, um subsidio pecuniario, marcado pela Assembléa Provincial na primeira sessão da Legislatura antecedente. Terão tambem, quando morarem fóra do lugar da sua reunião, uma indemnização annual para as despesas de ida e volta, marcada pelo mesmo modo, e proporcionada á extensão da viagem.

Na primeira Legislatura, tanto o subsidio, como a indemnização, serão marcados pelo Presidente da Provincia.

Art. 23. Os membros das Assembléas Provinciaes que forem Empregados Publicos não poderão, durante as sessões, exercer o seu emprego, nem accumular ordenados, tendo porém a opção entre o ordenado do emprego e o subsidio que lhes competir, como membros das ditas Assembléas.

Art. 24. Além das attribuições, que por Lei competirem aos Presidentes das Provincias, compete-lhes tambem:

§ 1º Convocar a nova Assembléa Provincial, de maneira que possa reunir-se no prazo marcado para as suas sessões.

Não a tendo o Presidente convocado seis mezes antes deste prazo, será a convocação feita pela Camara Municipal da Capital da Provincia.

§ 2º Convocar a Assembléa Provincial extraordinariamente, prorogal-a e adial-a, quando assim o exigir o bem da Provincia; com tanto porém que em nenhum dos annos deixe de haver sessão.

§ 3º Suspender a publicação das Leis Provinciaes, nos casos, e pela fórma marcados nos arts. 15 e 16.

§ 4º Expedir Ordens, Instrucções e Regulamentos adequados á boa execução das Leis Provinciaes.

Art. 25. No caso de duvida sobre a intelligencia de algum artigo desta reforma, ao Poder Legislativo Geral compete interpretal-o.

Art. 26. Se o Imperador não tiver Parente algum, que reuna as qualidades exigidas no art. 122 da Constituição, será o Imperio governado, durante a sua menoridade, por um Regente electivo e temporario, cujo cargo durará quatro annos, renovando-se para esse fim a eleição de quatro em quatro annos.

Art. 27. Esta eleição será feita pelos Eleitores da respectiva Legislatura, os quaes, reunidos nos seus Collegios, votarão por escrutinio secreto em dous Cidadãos Brasileiros, dos quaes um não será nascido na Provincia, a que pertencerem os Collegios, e nem um delles será Cidadão naturalisado.

Apurados os votos, lavrar-se-hão tres actas do mesmo theor, que contenhão os nomes de todos os votados, e o numero exacto de votos que cada um obtiver. Assignadas estas actas pelos eleitores, e selladas, serão enviadas, uma á Camara Municipal, a que pertencer o Collegio, outra ao Governo Geral, por intermedio do Presidente da Provincia, e a terceira directamente ao Presidente do Senado.

Art. 28. O Presidente do Senado, tendo recebido as actas de todos os collegios, abril-as-ha em Assembléa Geral, reunidas ambas as Camaras, e fará contar os votos: o cidadão que obtiver a maioria destes será o Regente. Se houver empate, por terem obtido o mesmo numero de votos, dous ou mais cidadãos entre elles decidirá a sorte.

Art. 29. O Governo Geral marcará um mesmo dia para esta eleição em todas as Provincias do Imperio.

Art. 30. Emquanto o Regente não tomar posse, e na sua falta e impedimentos, governará o Ministro de Estado do Imperio; e na falta ou impedimento deste, o da Justiça.

Art. 31. A actual Regencia governará até que tenha sido eleito, e tomado posse, o Regente, de que trata o art. 26.

Art. 32. Fica supprimido o Conselho de Estado, de que trata o Titulo 3º, Capitulo 7º da Constituição.

Manda portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento e execução das referidas mudanças e addições pertencer, que as cumprão e fação cumprir e guardar tão inteiramente como nellas se contém. O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio as faça juntar á Constituição, imprimir, promulgar e correr. Palacio do Rio de Janeiro aos doze dias do mez de Agosto de mil oitocentos trinta e quatro, decimo terceiro da Independencia, e do Imperio.

FRANCISCO DE LIMA E SILVA  
JOÃO BRAULIO MONIZ  
Antonio Pinto Chichorro da Gama

Carta de Lei, pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar as mudanças e addições feitas á Constituição do Imperio pela Camara dos Deputados competentemente autorizada para esse fim.

Para Vossa Magestade Imperial Ver.

Antonio José de Paiva Guedes de Andrade, a fez.

Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho.

Sellada na Chancellaria do Imperio em 16 de Agosto de 1834.

João Carneiro de Campos.

Nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio foi publicada a presente Lei aos 21 dias do mez de Agosto de 1834.

Luiz Joaquim dos Santos Marrocos.

Registrada nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio no Livro 6º do Registro de Leis, Alvarás, e Cartas a fl. 75 v. Rio de Janeiro em 21 de Agosto de 1834. - Bento Francisco da Costa Aguiar de Andrada.

Site:<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LIM/LIM-16-1834.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM-16-1834.htm)> Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

## ANEXO II - LEI Nº 105, DE 12 DE MAIO DE 1840.

### Interpreta alguns artigos da Reforma Constitucional.

O Regente, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Legislativa Decretou, e Elle Sancionou a Lei seguinte.

Art. 1º A palavra - Municipal - do art. 10, § 4º do Acto Adicional, comprehende ambas as anteriores - Policia, e Economia -, e a ambas estas se refere a clausula final do mesmo artigo - precedendo Propostas das Camaras.- A palavra - Policia - comprehende a Policia Municipal, e Administrativa sómente, o não a Policia Judiciaria.

Art. 2º A faculdade de crear, e supprimir Empregos Municipaes, e Provinciaes, concedida ás Assembléas de Provincia pelo § 7º do art. 10 do Acto Adicional, sómente diz respeito ao numero dos mesmos Empregos, sem alteração da sua natureza, e attribuições, quando forem estabelecidos por Leis Geraes relativas a objectos sobre os quaes não podem legislar as referidas Assembléas.

Art. 3º O § 11 do mesmo art. 10 sómente comprehende aquelles Empregados Provinciaes, cujas funcções são relativas a objectos sobre os quaes podem legislar as Assembléas Legislativas de Provincia, e por maneira nenhuma aquelles que são creados por Leis Geraes relativas a objectos da competencia do Poder Legislativo Geral.

Art. 4º Na palavra - Magistrado - de que usa o art. 11 § 7º do Acto Adicional, não se comprehendem os Membros das Relações, e Tribunaes Superiores.

Art. 5º Na decretação da suspensão, ou demissão dos Magistrados, procedem as Assembléas Provinciaes como Tribunal de Justiça. Sómente podem portanto impôr taes penas em virtude de queixa, por crime de responsabilidade a que ellas estão impostas por Leis criminaes anteriores, observando a fórma de processo para taes casos anteriormente estabelecida.

Art. 6º O Decreto de suspensão, ou demissão, deverá contêr: 1º, o relatorio do facto; 2º, a citação da Lei, em que o Magistrado está imenso; 3º, uma succinta exposição dos fundamentos capitaes da decisão tomada.

Art. 7º O art. 16 do Acto Adicional comprehende implicitamente o caso, em que o Presidente da Provincia negue a Sancção a um Projecto por entender que ofende a Constituição do Imperio.

Art. 8º As Leis Provinciaes, que forem oppostas á interpretação dada nos artigos precedentes, não se entendem revogadas pela promulgação desta Lei, sem que expressamente o sejam por actos do Poder Legislativo Geral.

Manda portanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e a execução da referida Lei pertencer, que a cumprão, e fação cumprir, e guardar tão inteiramente, como nella se contêm. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, encarregado interinamente dos do Imperio a faça imprimir, publicar, e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro em doze de Maio de mil oitocentos e quarenta, decimo nono da Independencia, e do Imperio.

PEDRO DE ARAUJO LIMA  
Francisco Ramiro de Assis Coelho

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.

Para Vossa Magestade Imperial Ver.

Albino dos Santos Pereira a fez.

Francisco Ramiro de Assis Coelho.

Sellada na Chancellaria do Imperio em 15 de Maio de 1840.

João Carneiro de Campos.

Nesta Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio foi publicada a presente Lei aos 20 de Maio de 1840.

Antonio José de Paiva Guedes de Andrade.

Registrada nesta Secretaria de Estado dos Negocios de Imperio a folhas 78 v. do Liv. 7º de Leis, Alvarás, e Cartas. Rio de Janeiro, 20 de Maio de 1840.

Joaquim José Lopes.

Site:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LIM/LIM105-1840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM105-1840.htm)> Acesso em: 30 de janeiro de 2014.

**ANEXO III - LEI N. 261 - DE 3 DE DEZEMBRO DE 1841*****Reformando o Codigo do Processo Criminal.***

D. Pedro II, por Graça de Deus o Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional e Defensor Perpetuo do Brasil. Fazemos saber a todos os Nossos Subditos, que a Assembléa Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte.

**TITULO I*****Disposições Criminaes*****CAPITULO I*****Da Policia***

**Art. 1º** Haverá no Municipio da Côrte, e em cada Provincia um Chefe de Policia, com os Delegados e Subdelegados necessarios, os quaes, sobre proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as Autoridades Policiaes são subordinadas ao Chefe da Policia.

**Art. 2º** Os Chefes de Policia serão escolhidos d'entre os Desembargadores, e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d'entre quaesquer Juizes e Cidadãos: serão todos amoviveis, e obrigados a acceitar.

**Art. 3º** Os Chefes de Policia, além do ordenado que lhes competir como Desembargadores ou Juizes de Direito, poderão ter uma gratificação proporcional ao trabalho, ainda quando não accumularem o exercicio de um e outro cargo.

**Art. 4º** Aos Chefes de Policia em toda a Provincia e na Côrte, e aos seus Delegados nos respectivos districtos compete:

§ 1º As attribuições conferidas aos Juizes de Paz pelo art. 12 §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 7º do Codigo do Processo Criminal.

§ 2º Conceder fiança, na fórmula das leis, aos réos que pronunciarem ou prenderem.

§ 3º As attribuições que ácerca das Sociedades secretas e ajuntamentos illicitos concedem aos Juizes de Paz as leis em vigor.

§ 4º Vigiar e providenciar, na fórmula das leis, sobre tudo que pertence á prevenção dos delictos e manutenção da segurança o tranquillidade publica.

§ 5º Examinar se as Camaras Municipaes tem providenciado sobre os objectos do Policia, que por Lei se achão a seu cargo, representando-lhes com civilidade as medidas que entenderem convenientes, para que se convertão em Posturas, e usando do recurso do art. 73 da Lei do 1º de Outubro de 1828, quando não forem attendidos.

§ 6º Inspeccionar os Theatros e espectaculos publicos, fiscalizando a execução de seus respectivos Regimentos, e podendo delegar esta inspecção, no caso de impossibilidade de a exercerem por si mesmos, na fórmula dos respectivos Regulamentos, ás Autoridades Judicarias, ou Administrativas dos lugares.

§ 7º Inspeccionar, na fórmula dos Regulamentos as prisões da Provincia.

§ 8º Conceder mandados de busca, na fórmula da Lei.

§ 9º Remetter, quando julgarem conveniente, todos os dados, provas e esclarecimentos que houverem obtido sobre um delicto, com uma exposição do caso e de suas circumstancias, aos Juizes competentes, a fim de formarem a culpa.

Se mais de uma autoridade competente começarem um processo de formação de culpa, proseguirá nelle o Chefe de Policia ou Delegado, salvo porém o caso da remessa de que se trata na primeira parte deste paragrapho.

§ 10. Velar em que os seus Delegados, e Subdelegados, ou subalternos cumprão os seus regimentos, e desempenhem os seus deveres, no que toca a Policia, e formar-lhes culpa, quando o mereção.

§ 11. Dar-lhes as instrucções que forem necessarias para melhor desempenho das attribuições policiaes que lhes forem incumbidas.

**Art. 5º** Os Subdelegados, nos seus districtos, terão as mesmas attribuições marcadas no artigo antecedente para os Chefes de Policia e Delegados, exceptuadas as dos §§ 5º, 6º e 9º.

**Art. 6º** As attribuições criminaes e policiaes que actualmente pertencem aos Juizes de Paz, e que por esta Lei não forem especialmente devolvidas ás Autoridades, que crêa, ficão pertencendo aos Delegados e Subdelegados.

**Art. 7º** Compete aos Chefes de Policia exclusivamente:

§ 1º Organisar, na fórma dos seus respectivos Regulamentos, a estatistica criminal da Provincia, e a da Côrte, para o que todas as Autoridades criminaes, embora não sejam Delegados da Policia, serão obrigadas a prestar-lhes, na fórma dos ditos Regulamentos, os esclarecimentos que dellas dependerem.

§ 2º Organisar, na fórma que fôr prescripta nos seus Regulamentos, por meio dos seus Delegados, Juizes de Paz e Parochos, o arrolamento da população da Provincia.

§ 3º Fazer ao Ministro da Justiça, e aos Presidentes das Provincias, as participações que os Regulamentos exigirem, nas épocas e pela maneira nelles marcadas.

§ 4º Nomear os Carcereiros, e dimitti-los, quando não lhes mereção confiança.

**Art. 8º** Para o expediente da Policia, e escripturação dos negocios a seu cargo, poderão ter os Chefes de Policia das Provincias um até dous Amanuenses, cujos vencimentos, e os dos Carcereiros, serão marcados pelo Governo, e sujeitos á approvação da Assembléa Geral Legislativa. O expediente da Policia da Côrte poderá ter maior numero de Empregados.

**Art. 9º** Os Escrivães de Paz e os Inspectores de Quarteirão servirão perante os Subdelegados, sobre cuja Proposta serão nomeados pelos Delegados.

**Art. 10.** Para a concessão de um mandado de busca, ou para a sua expedição ex-officio, nos casos em que este procedimento tem lugar, bastaráo vehementes indicios, ou fundada probabilidade da existencia dos objectos, ou do criminoso no lugar da busca. O mandado não conterá nem o nome, nem o depoimento de qualquer testemunha. No caso de não verificar-se a achada, serão comunicadas a quem soffreu a busca as provas em que o mandado se fundou, logo que as exigir.

**Art. 11.** Acontecendo que uma Autoridade Policial, ou qualquer Official de Justiça, munido do competente mandado, vá em seguimento de objectos furtados, ou de algum réo em districto alheio, poderá alli mesmo apprehende-los; e dar as buscas necessarias, prevenindo antes as Autoridades competentes do lugar, as quaes lhes prestarão o auxilio preciso, sendo legal a requisição. No caso, porém, de que essa comunicação prévia possa trazer demora incompativel com o bom exito da diligencia, poderá ser feita depois, e immediatamente que se verificar a diligencia.

**Art. 12.** Ninguém poderá viajar por mar ou por terra, dentro do Imperio, sem Passaporte, nos casos e pela maneira que fôr determinado nos Regulamentos do Governo.

## CAPITULO II

### *Dos Juizes Municipaes*

**Art. 13.** Os Juizes Municipaes serão nomeados pelo Imperador d'entre os Bachareis formados em Direito, que tenham pelo menos um anno de pratica do fôro adquirida depois da sua formatura.

**Art. 14.** Esses Juizes servirão pelo tempo de quatro annos, findo os quaes poderão ser reconduzidos, ou nomeados para outros lugares, por outro tanto tempo, com tanto que tenham bem servido.

**Art. 15.** O Governo poderá marcar a estes Juizes um ordenado, que não exceda a quatrocentos mil réis.

**Art. 16.** Emquanto se não estabelecerem os Juizes do art. 13., e nos lugares onde elles não forem absolutamente precisos, servirão os Substitutos do art. 19.

**Art. 17.** Compete aos Juizes Municipaes:

§ 1º Julgar definitivamente o contrabando, excepto o apprehendido em flagrante, cujo conhecimento, na fôrma das Leis, e Regulamentos de Fazenda, pertence ás Autoridades Administrativas; e o de Africanos, que continuará a ser julgado na fôrma do Processo commum.

§ 2º As attribuições criminaes e policiaes, que competião aos Juizes de Paz.

§ 3º Sustentar, ou revogar, ex-officio, as pronuncias feitas pelos Delegados e Subdelegados.

§ 4º Verificar os factos que fizerem objecto de queixa contra os Juizes de Direito das Comarcas, em que não houver Relação, inquirir sobre os mesmos factos testemunhas, e facilitar ás Partes a extracção dos documentos que ellas exigirem para bem a instruirem, salva a disposição do art. 161 do Codigo do Processo Criminal.

§ 5º Conceder fiança aos réos que pronunciarem ou prenderem.

§ 6º Julgar as suspeições postas aos Subdelegados.

§ 7º Substituir na Comarca ao Juiz de Direito na sua falta ou impedimento. A substituição será feita pela ordem que designarem o Governo na Côrte, e os Presidentes nas Provincias.

**Art. 18.** Quando os Juizes Municipaes passarem a exercer as funcções de Juiz de Direito, ou tiverem algum legitimo impedimento, ou forem suspeitos, serão substituidos por Supplentes na fôrma do artigo seguinte.

**Art. 19.** O Governo na Côrte, e os Presidentes nas Provincias, nomearão por quatro annos seis Cidadãos notaveis do lugar, pela sua fortuna, intelligencia e boa conducta, para substituirem os Juizes Municipaes nos seus impedimentos, segundo a ordem em que seus nomes estiverem.

Se a lista se esgotar, far-se-ha outra nova pela mesma maneira, devendo os incluidos nesta servir pelo tempo que faltar aos primeiros seis; e emquanto ella se não formar, os Vereadores servirão de Substitutos pela ordem da votação.

**Art. 20.** A autoridade dos Juizes Municipaes comprehenderá um ou mais Municipios, segundo a sua extensão e população.

Nos grandes e populosos poderão haver os Juizes Municipaes necessarios com jurisdicção cumulativa.

**Art. 21.** Os Juizes Municipaes, e de Orphãos, pelos actos que praticarem tanto no civil, como no crime, perceberão dobrados os emolumentos marcados no Alvará de 10 de Outubro de 1754 para os Juizes de Fóra e Orphãos das Comarcas de Minas Geraes, Cuyabá e Mato Grosso.

### **CAPITULO III**

#### *Dos Promotores Publicos*

**Art. 22.** Os Promotores Publicos serão nomeados e demittidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Provincias, preferindo sempre os Bachareis formados, que forem idoneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juizes de Direito.

**Art. 23.** Haverá pelo menos em cada Comarca um Promotor, que acompanhará o Juiz de Direito: quando porém as circumstanciaes exigirem, poderão ser nomeados mais de um.

Os Promotores vencerão o ordenado, que lhes fór arbitrado, o qual, na Côrte, será de um conto e duzentos mil réis por anno, além de mil e seiscentos por cada offerecimento de libello, tres mil e duzentos réis por cada sustentação no Jury, e dous mil quatrocentos réis por arrazoados escriptos.

### **CAPITULO IV**

#### *Dos Juizes de Direito*

**Art. 24** Os Juizes de Direito serão nomeados pelo Imperador d'entre os Cidadãos habilitados, na fôrma do art. 44 do Codigo do Processo; e quando tiverem decorrido quatro annos da execução desta Lei, só poderão ser nomeados Juizes de Direito aquelles Bachareis formados que tiverem servido com distincção os cargos de Juizes Municipaes, ou de Orphãos, e Promotores Publicos, ao menos por um quadriennio completo.

**Art. 25.** Aos Juizes de Direito das Comarcas, além das attribuições que tem pelo Codigo do Processo Criminal compete:

1º Formar culpa aos Empregados Publicos não privilegiados nos crimes de responsabilidade.

Esta jurisdição será cumulativamente exercida pelas Autoridades Judiciarias a respeito dos Officiaes que perante as mesmas servirem.

2º Julgar as suspeições postas aos Juizes Municipaes e Delegados.

3º Proceder, ou mandar proceder ex-officio, quando lhe fôr presente por qualquer maneira algum Processo crime, em que tenha lugar a accusação por parte da Justiça, a todas as diligencias necessarias, ou para sanar qualquer nullidade, ou para mais amplo conhecimento da verdade, e circumstancias, que possam influir no julgamento. Nos crimes em que não tiver lugar a accusação por parte da Justiça, só a poderá fazer a requerimento de parte.

4º Correr os Termos da Comarca o numero de vezes, que lhe marcar o Regulamento.

5º Julgar definitivamente os crimes de responsabilidade dos Empregados Publicos não privilegiados.

**Art. 26.** Os Juizes de Direito, nas correções que fizerem nos Termos de suas Comarcas, deverão examinar:

1º Todos os processos de formação de culpa, quer tenham sido processados perante os Delegados e Subdelegados, quer perante o Juiz Municipal; para o que ordenarão que todos os Escrivães dos referidos Juizes lhes apresentem os processos dentro de tres dias, tenham ou não havido nelles pronuncia, e emendarão os erros que acharem, procedendo contra os Juizes, Escrivães, e Officiaes de Justiça, como fôr de direito.

2º Todos os processos crimes que tiverem sido sentenciados pelos Juizes Municipaes, Delegados e Subdelegados; procedendo contra elles, se acharem que condemnarão ou absolvêrão os réos por prevaricação, peita, ou suborno.

3º Os livros dos Tabelliães e Escrivães para conhecerem a maneira por que usão de seus Officios, procedendo contra os que forem achados em culpa.

4º Se os Juizes Municipaes, do Orphãos, Delegados, e, Subdelegados, fazem as Audiencias, e se são assíduos o diligentes no cumprimento dos seus deveres, procedendo contra os que adiarem em culpa.

## CAPITULO V

### *Dos Jurados*

**Art. 27.** São aptos para Jurados os cidadãos que puderem ser Eleitores, com a excepção dos declarados no art. 23 do Codigo do Processo Criminal, e os Clerigos de Ordens Sacras, com tanto que esses cidadãos saibão ler e escrever, e tenham de rendimento annual por bens de raiz, ou Emprego Publico, quatrocentos mil reis, nos Termos das Cidades do Rio de Janeiro, Bahia, Recife e S. Luiz do Maranhão: trezentos mil réis nos Termos das outras Cidades do Imperio; e duzentos em todos os mais Termos.

Quando o rendimento provier do commercio ou industria, deverão ter o duplo.

**Art. 28.** Os Delegados da Policia organisarão uma lista (que será annualmente revista) de todos os cidadãos, que tiverem as qualidades exigidas no artigo antecedente, e a farão affixar na porta da Parochia, ou Capella, e publicar pela imprensa, onde a houver.

**Art. 29.** Estas listas serão enviadas ao Juiz de Direito, o qual com o Promotor Publico, e o Presidente da Camara Municipal formará uma Junta de revisão, tomará conhecimento das reclamações, que houverem, e formará a lista geral dos Jurados, excluindo todos aquelles individuos que notoriamente forem conceituados de faltos de bom senso, integridade, e bons costumes, os que estiverem pronunciados, e os que tiverem soffrido alguma condemnação passada em julgado por crime de homicidio, furto, roubo, banca-rota, extellionato, falsidade ou moeda falsa.

**Art. 30.** O Delegado, que não enviar a lista, ou a membro da Junta, que não comparecer no dia marcado, ficará sujeito á multa de cem a quatrocentos mil réis, imposta pelo Juiz de Direito, sem mais formalidade que e simples audiencia, e com recurso para o Governo na Côrte, e Presidentes nas

Provincias, que a imporção directa, e immediatamente quando tiver de recahir sobre o Juiz de Direito. Emquanto se não organizar a lista geral, continuará em vigor a do anno antecedente.

**Art. 31.** Os Termos, em que se não apurarem pelo menos 50 Jurados, reunir-se-hão ao Termo, ou Termos mais vizinhos, para formarem um só Conselho de Jurados, e os Presidentes das Provincias designaráõ nesse caso, o lugar da reunião do Conselho, e da Junta Revisora.

## **CAPITULO VI**

### *Da prescripção*

**Art. 32.** Os delictos em que tem lugar a fiança, prescrevem no fim de vinte annos, estando os réos ausentes fóra do Imperio, ou dentro em lugar não sabido.

**Art. 33.** Os delictos que não admittem fiança prescrevem no fim de vinte annos, estando os réos ausentes em lugar sabido dentro do Imperio: estando os réos ausentes em lugar não sabido, ou fóra do Imperio, não prescrevem em tempo algum.

**Art. 34.** O tempo para a prescripção conta-se do dia em que fôr commettido o delicto. Se porém houver pronuncia interrompe-se, e começa a contar-se da sua data.

**Art. 35.** A prescripção poderá allegar-se em qualquer tempo, e acto do Processo da formação da culpa, ou da accusação; e sobre ella julgará summaria e definitivamente o Juiz Municipal, ou de Direito, com interrupção da causa principal.

**Art. 36.** A obrigação de indemnisar prescreve passados trinta annos, contados do dia em que o delicto fôr commettido.

## **CAPITULO VII**

### *Das fianças*

**Art. 37.** Nos crimes mencionados no art. 12 § 7º do Codigo do Processo, os réos (que não forem vagabundos, ou sem domicilio) se livrarão soltos.

**Art. 38.** Além dos crimes declarados no art. 101 do Codigo do Processo, não se concederá fiança:

1º Aos criminosos, de que tratão os arts. 107 e 116 na primeira parte, e 123 e 127 do Codigo Criminal.

2º Aos que forem pronunciados por dous ou mais crimes, cujas penas, posto que a respeito de cada um delles sejam menores, que as indicadas no mencionado art. 101 do Codigo do Processo, as iguaem, ou excedão, consideradas conjunctamente.

3º Aos que uma vez quebrarem a fiança.

**Art. 39.** No termo de fiança os fiadores se obrigarão, além do mais contido no art. 103 do Codigo do Processo, a responderem pelo quebramento das fianças, e os afiançados, antes de obterem contra-mandado, ou mandado de soltura, assignaráõ termo de comparecimento perante o Jury, independente de notificação, em todas as subsequentes reuniões até serem julgados a final, quando não consigão dispensa de comparecimento.

**Art. 40.** Aos fiadores serão dados todos os auxilios necessarios para a prisão do réo, qualquer que seja o estado do seu livramento:

1º Se elle quebrar a fiança.

2º Se fugir depois de ter sido condemnado.

**Art. 41.** Querendo o fiador desistir da fiança poderá notificar o afiançado para apresentar outro que o substitua dentro do prazo de 15 dias, e se elle o não satisfizer dentro desse prazo, poderá requerer mandado de prisão; porém só ficará desonerado depois que o réo fôr effectivamente preso, ou tiver prestado novo fiador.

**Art. 42.** A fiança se julgará quebrada:

1º Quando o réo deixar de comparecer nas sessões do Jury, não sendo dispensado pelo Juiz de Direito por justa causa.

2º Quando o réo, depois de afiançado, commetter delicto de ferimento, offensa physica, ameaça, calumnia, injuria, ou damno contra o queixoso, ou denunciante, contra o Presidente do Jury, ou Promotor Publico.

**Art. 43.** Pelo quebramento da fiança o réo perdera metade da multa substitutiva da pena, isto é, daquella quantia, que o Juiz accrescenta ao arbitramento dos peritos na forma do art. 109 do Codigo do Processo Criminal. O Juiz que declarar o quebramento, dará logo todas as providencias para que seja capturado o réo, o qual fica sujeito a ser julgado á revelia, se ao tempo do julgamento não tiver ainda sido preso. Em todo caso o resto da fiança fica sujeito ao que dispõe os artigos seguintes.

**Art. 44.** O réo perde a totalidade do valor da fiança quando, sendo condemnado por sentença irrevogavel, fugir antes de ser preso. Neste caso o producto da fiança, depois de deduzida a indemnisação da parte e custas, será applicado a favor da Camara Municipal, a quem tambem se applicarão os productos dos quebramentos de fianças.

**Art. 45.** Se o réo afiançado, que fôr condemnado, não fugir, e puder soffrer a pena, mas não tiver a esse tempo meios para indemnisação da parte, e custas, o fiador será obrigado a essa indemnisação e custas, perdendo a parte do valor da fiança destinada a esse fim, mas não a que corresponde á multa substitutiva da pena.

**Art. 46.** Ficão supprimidas as palavras - ou que sejam conhecidamente abonados - do art. 107 do Codigo do Processo.

## CAPITULO VIII

### *Da formação da culpa*

**Art. 47.** Nos crimes que não deixão vestigios, ou de que se tiver noticia quando os vestigios já não existão, e não se possão verificar ocularmente por um ou mais peritos, poder-se-ha formar o processo independente de inquirição especial para corpo de delicto, sendo no summario inquiridas testemunhas, não só a respeito da existencia do delicto, e suas circunstancias, como tambem ácerca do delinquente.

**Art. 48.** No summario, a que se proceder para formação da culpa, e nos casos em que não houver lugar o procedimento official a Justiça, poderão inquirir-se de duas até cinco testemunhas, além das referidas ou informantes. Nos casos de denuncia poderão ser inquiridas de cinco até oito. Quando, porém, houver mais de um indicado delinquente, e as testemunhas inqueridas não depozerem contra um ou outro, de quem o Juiz tiver vehementes suspeitas, poderá este inquerir duas ou tres testemunhas a respeito delles sómente. Se findo o processo, e remettido ao Juizo competente para apresenta-lo ao Jury, tiver o Juiz conhecimento de que existem um, ou mais criminosos, poderá formar-lhes novo processo emquanto o crime não prescrever.

**Art. 49.** Os Delegados, e Subdelegados, que tiverem pronunciado, ou não pronunciado algum réo, remetterão o processo ao Juiz Municipal para sustentar, ou revogar a pronuncia, ou despronuncia; no caso de não pronuncia, e de estar o réo preso, não será solto antes da decisão do Juiz Municipal.

**Art. 50.** Os Juizes Municipaes, quando lhes forem presente os processos com as pronuncias para o sobredito fim, poderão proceder a todas as diligencias que julgarem precisas para a retificação das queixas, ou denuncias, para emenda de algumas faltas que induzão nullidade, e para esclarecimento da verdade do factio, e suas circunstancias, ou seja ex-officio ou a requerimento das partes; com tanto que tudo se faça o mais breve, e summariamente que fôr possivel.

**Art. 51.** As testemunhas da formação da culpa se obrigarão por um termo a communicar ao Juiz dentro de um anno, qualquer mudança de residencia, sujeitando-se pela simples omissão a todas as penas do não comparecimento.

**Art. 52.** As notificações das testemunhas se farão por Mandados dos Juizes Municipaes que ficão substituindo aos Juizes de Paz da cabeça do Termo, ou do Districto onde se reunirem os Jurados, para cumprirem quanto a estes competia a respeito dos Processos, que tiverem do ser submettidos ao Jury.

**Art. 53.** As testemunhas, que sendo notificadas, não comparecerem na sessão, em que a causa deve ser julgada, poderão ser conduzidas debaixo de prisão para deporem, o punidas pelo Juiz de Direito com a pena de cinco a quinze dias de prisão. Além disto, se em razão de falta de

comparecimento de alguma ou algumas testemunhas, a causa fôr adiada para outra sessão, todas as despezas das novas notificações, e citações que se fizerem, e das indemnisações ás outras testemunhas, serão pagas por aquella, ou aquellas que faltarem, as quaes poderão ser a isso condemnadas pelo Juiz de Direito na decisão que tomar sobre o adiamento da causa, e poderão ser constrangidas a pagarem na Cadêa.

## CAPITULO IX

### *Do julgamento das causas perante o Conselho de Jurados*

**Art. 54.** As sentenças de pronuncia nos crimes individuaes proferidas pelos Chefes de Policia, Juizes Municipaes, e as dos Delegados e Subdelegados, que forem confirmadas pelos Juizes Municipaes, sujeitão os réos á accusação, e a serem julgados pelo Jury, procedendo-se na fórmula indicada no art. 254 e seguintes do Codigo do Processo Criminal.

**Art. 55.** Se, depois dos debates, o depoimento de uma ou mais testemunhas, ou um ou mais documentos forem arguidos de falsos, com fundamento razoavel, o Juiz de Direito examinará logo esta questão incidente, e a decidirá summaria e verbalmente, fazendo depois continuar o Processo da causa principal; e no caso de entender pelas averiguações a que proceder, que concorrem vehementes indicios de falsidade, proporá em primeiro quesito aos Jurados, no mesmo acto em que fizer os outros sobre a causa principal: - Se os Jurados podem pronunciar alguma decisão a respeito dessa causa principal, sem attenção ao depoimento, ou documento arguido de falso.

**Art. 56.** Retirando-se os Jurados, se decidirem affirmativamente esta questão, responderão aos outros quesitos sobre a causa principal; resolvendo-a porém negativamente, não decidirão a causa principal; que ficará suspensa, e dissolvido esse Conselho. O Juiz de Direito em ambos os casos, remetterá a copia do documento ou depoimento arguido de falso, com os indiciados delinquentes, ao Juiz competente para a formação da culpa.

**Art. 57.** Formada a culpa, no caso de que a decisão da causa principal tenha ficado suspensa, será ella decidida conjunctamente por novo Conselho de Jurados com a causa da falsidade arguida.

**Art. 58.** O Juiz de Direito, depois que tiver resumido a materia da accusação e defesa, proporá aos Jurados, sorteados para a decisão da causa, as questões de facto necessarias para poder elle fazer a applicação do Direito.

**Art. 59.** A primeira questão será de conformidade com o libello; assim o Juiz de Direito a proporá nos seguintes termos: - O réo praticou o facto (referindo-se ao libello) com tal e tal circumstancia?

**Art. 60.** Se resultar dos debates o conhecimento da existencia de alguma, ou algumas circumstancias aggravantes, não mencionadas no libello, proporá tambem a seguinte questão: - O réo commetteu o crime com tal, ou tal circumstancia aggravante?

**Art. 61.** Se o réo apresentar em sua defesa, ou no debate allegar como escusa um facto, que a Lei reconhece como justificativo, e que isente da pena, o Juiz de Direito proporá a seguinte questão: - O Jury reconhece a existencia de tal facto ou circumstancia?

**Art. 62.** Se o réo fôr menor de 14 annos, o Juiz de Direito fará a seguinte questão: - O réo obrou com discernimento?

**Art. 63.** Quando os pontos da accusação forem diversos, o Juiz de Direito proporá acerca de cada um, delles todos os quesitos indispensaveis, e os mais que julgar convenientes.

**Art. 64.** Em todo o caso o Juiz de Direito proporá sempre a seguinte questão: - Existem circumstancias attenuantes a favor do réo?

**Art. 65.** Todas as decisões do Jury deverão ser dadas em escrutinio secreto; nem se poderá fazer declaração alguma no Processo, por onde se conheça quaes os Jurados vencidos, e quaes os vencedores.

**Art. 66.** A decisão do Jury para a applicação da pena de morte será vencida por duas terças partes de votos, todas as mais decisões sobre as questões propostas serão por maioria absoluta; e no caso do empate se adoptará a opinião mais favoravel ao accusado.

O Governo estabelecerá o modo pratico de proceder-se á votação no Regulamento que expedir para execução desta Lei.

**Art. 67.** Ao Juiz de Direito pertence a applicação da pena, a qual deverá ser no gráo maximo, medio ou minimo, segundo as regras de Direito, á vista das decisões sobre o facto proferidas pelos Jurados.

**Art. 68.** A indemnisação em todos os casos será pedida por acção civil, ficando revogado o art. 31 do Codigo Criminal, e o § 5º do art. 269 do Codigo do Processo. Não se poderá, porém, questionar mais sobre a existencia do facto, e sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no crime.

## **CAPITULO X**

### *Dos recursos*

**Art. 69.** Dar-se-ha recurso:

1º Da decisão que obriga a termo de bem viver, e de segurança, e a apresentar Passaporte.

2º Da decisão que declara improcedente o Corpo de delicto.

3º Da que pronuncia, ou não pronuncia, e que sustenta ou revoga a pronuncia.

4º Da concessão, ou denegação de fiança, e do seu arbitramento.

5º Da decisão que julga perdida a quantia afiançada.

6º Da decisão contra a prescripção allegada.

7º Da decisão que concede soltura em consecuencia de Habeas-corpus: este recurso será interposto ex-officio. E' sómente competente para conceder Habeas-corpus o Juiz Superior ao que decretou a prisão.

**Art. 70.** Estes recursos serão interpostos para a Relação do Districto quando as decisões forem proferidas pelos Juizes do Direito, ou Chefes de Policia, nos casos em que lhes competirem.

Dar-se-hão, porém, para o Juiz de Direito, quando proferidas por outras Autoridades Judiciarias inferiores. O recurso de não pronuncia, nos casos de responsabilidade será interposto ex-officio.

**Art. 71.** O recurso dos despachos do Juiz de Direito, de que tratão os arts. 281 e 285 do Codigo do Processo, será interposto para a Relação.

**Art. 72.** Estes recursos não terão effeito suspensivo, e serão interpostos dentro de cinco dias, contados da intimação, ou publicação, em presença das partes, eu seus procuradores, por uma simples petição assignada, na qual devem especificar-se todas as peças dos autos de que se pretende traslados para documentar o recurso.

Terá porém effeito suspensivo o recurso no caso da pronuncia, a fim de que o processo não seja remetido para o Jury até a apresentação do mesmo recurso ao Juiz a quó, segundo o art. 74 desta Lei.

**Art. 73.** Dentro de cinco dias, contados da interposição do recurso, deverá o recorrente ajuntar á sua petição todos os ditos traslados e razões; e se dentro desse prazo o recorrido pedir vista, ser-lhe-ha concedida por cinco dias, contados daquelle em que findarem os do recorrente, e ser-lhe-ha permittido ajuntar as, razões e traslados que quizer.

**Art. 74.** Com a resposta do recorrido, ou sem ella, será o recurso concluso ao Juiz a quó, e dentro de outros cinco dias contados daquelle em que findar o prazo do recorrido ou do recorrente, se aquelle não tiver, pedido vista, poderá o Juiz reformar o despacho, ou mandar ajuntar ao recurso os traslados dos autos que julgar convenientes, e fundamentar o seu despacho.

**Art. 75.** Os prazos concedidos aos recorrentes, o recorrido, para ajuntar os traslados e arrazoados, poderão ser ampliados até o dobro pelo Juiz, se entender que assim o exige a quantidade, e qualidade dos traslados.

**Art. 76.** O recurso deve ser apresentado na Superior Instancia dentro dos cinco dias seguintes, além dos de viagem, na razão de quatro leguas por dia, ou entregue na Administração do Correio dentro dos cinco dias.

Nas Relações serão julgados esses recursos pelo modo estabelecido no art. 14 do seu Regulamento.

**Art. 77.** Para a apresentação do provimento do recurso ao Juiz a quó, é concedido o mesmo tempo que se gasta para a sua apresentação na Superior Instancia, contando-se da publicação do mesmo provimento.

## CAPITULO XI

### *Das appellações e revistas*

**Art. 78.** E' permittido appellar:

1º Para os Juizes de Direito, das sentenças dos Juizes Municipaes, Delegados, e Subdelegados, nos casos em que lhes compete o julgamento final.

2º Para ás Relações, das decisões definitivas, ou interlocutorias com força de definitivas, proferidas pelos Juizes de Direito, nos casos em que lhes compete haver por findo o Processo.

3º Das sentenças dos Juizes de Direito que absolverem, ou condemnarem nos crimes de responsabilidade.

4º Nos casos do art. 301 do Codigo do Processo Criminal.

**Art. 79.** O Juiz do Direito appellará ex-officio:

1º Se entender que o Jury proferio decisão sobre o ponto principal da causa, contraria á evidencia resultante dos debates, depoimentos, e provas perante elle apresentadas; devendo em tal caso escrever no processo os fundamentos da sua convicção contraria, para que a Relação á vista delles decida se a causa deve ou não ser submettida a novo Jury. Nem o réo, nem o accusador ou Promotor terão direito de solicitar este procedimento da parte do Juiz de Direito, o qual não o poderá ter, se, immediatamente que as decisões do Jury forem lidas em publico, elle não declarar que appellará ex-officio; o que será declarado pelo Escrivão do Jury.

2º Se a pena applicada fôr a de morte, ou galés perpetuas.

**Art. 80.** Das sentenças proferidas nos crimes, de que trata a Lei do 10 de Junho de 1835, não haverá recurso algum, nem mesmo o de revista.

**Art. 81.** A Relação, no caso do § 1º do artigo antecedente, examinará as razões da appellação, e se as achar procedentes, ordenará que a causa seja submettida a novo Jury, no qual não poderão entrar nem os mesmos Jurados que proferirão a primeira decisão, nem o mesmo Juiz de Direito que interpoz a appellação, devendo este novo Jury ser presidido pelo Substituto do Juiz de Direito.

**Art. 82.** Se a Relação mandar proceder a novo Jury, da decisão deste não competirá a appellação de que trata o art. 79.

**Art. 83.** A appellação interposta da sentença condemnatoria produz effeito suspensivo, excepto:

1º Quando o appellante estiver preso, e a pena imposta fôr a de prisão simples ou mesmo com trabalho, havendo Casa de correcção com systema penitenciario.

2º Quando a pena fôr pecuniaria, mas neste caso deverá a sua importancia ser recolhida a depositos, e emquanto não fôr decidida a appellação não poderá o réo soffrer prisão a pretexto de pagamento de multa.

**Art. 84.** A appellação interposta da sentença de absolvição não suspende a execução, excepto no caso do art. 79 desta Lei e nos crimes inafiançaveis.

**Art. 85.** Para o julgamento da appellação só subirá o processo original quando nelle não houverem mais réos para serem julgados, aliás subirá traslados.

**Art. 86.** Nas causas crimes, de que trata esta Lei, não se admittiráõ embargo algum ás decisões e sentenças da primeira e segunda instancia.

**Art. 87.** O protesto por novo julgamento, permittido pelo art. 308 do Codigo do Processo Criminal, sómente tem lugar nos casos em que fôr imposta a pena do morte, ou de galés perpetuas, e para outro Jury no mesmo lugar, ou no mais vizinho, quando haja impossibilidade naquelle.

**Art. 88.** Usando o condemnado deste recurso, ficarãõ sem effeito os do art. 79, e quaesquer outros.

**Art. 89.** E' permittido a revista para o Tribunal competente:

1º Das sentenças do Juiz de Direito proferidas em grão de appellação sobre crime de contrabando, segundo o art. 17 § 1º desta Lei, e sobre a prescripção, de que trata o art. 35, quando se julgar procedente.

2º Das decisões das Relações, nos casos do art. 78, §§ 2º, 3º e 4º desta Lei.

**Art. 90.** Não é permittida a revista:

1º Das sentenças de pronuncia; concessão, ou denegação de fiança, o de quaesquer interlocutorias.

2º Das sentenças proferidas no foro Militar, e no Ecclesiastico.

## **CAPITULO XII**

### *Disposições geraes*

**Art. 91.** A jurisdicção policial e criminal dos Juizes de Paz fica limitada á que lhes é conferida pelos §§ 4º, 5º, 6º, 7º, 9º e 14 do art. 5º da Lei do 15 de Outubro de 1827. No exercicio de suas attribuições servir-se-hão dos Inspectores, dos Subdelegados, e terão Escrivães que poderão ser os destes.

**Art. 92.** A denuncia, queixa, e accusação poderão ser feitas por Procurador, precedendo licença do Juiz, quando o autor tiver impedimento que o prive de comparecer.

**Art. 93.** Se em um Termo, ou em uma Comarca, ou em uma Provincia tiver apparecido sedição ou rebelhão, o delinquente será julgado, ou no Termo, ou na Comarca, ou na Provincia mais vizinha.

**Art. 94.** A pronuncia não suspende o exercicio dos direitos politicos, senão depois de sustentada competentemente.

**Art. 95.** Ficão abolidas as Juntas de Paz, e o 1º Conselho dos Jurados. As suas attribuições serão exercidas pelas Autoridades Policiaes creadas por esta Lei, e na forma por ella determinada.

**Art. 96.** A fórma do processo será a mesma determinada pelo Codigo do Processo Criminal, que não estiver em opposição com a presente Lei.

**Art. 97.** As suspeições postas aos Subdelegados, Delegados e Juizes Municipaes, serão processadas e julgadas na fórma do Regulamento do Governo, conformando-se nesta parte com a disposição da Ord. Liv. 3º, Tit. 21. A caução nas suspeições interpostas aos primeiros será de doze mil réis, e para os segundos de dezaseis mil réis.

**Art. 98.** A expedição dos autos e traslados não poderá ser retardada pela falta do pagamento das custas, as quaes poderão ser cobradas executivamente.

**Art. 99.** Sendo o réu tão pobre que não possa pagar as custas, perceberá o Escrivão a metade dellas do cofre da Camara Municipal da cabeça do Termo, guardado o seu direito contra o réo quanto á outra metade.

**Art. 100.** Os julgamentos nos processos criminaes terão lugar independentemente de sello e preparo, que poderão ser pagos depois.

**Art. 101.** Da indevida inscripção ou omissão na lista geral dos Jurados, segundo o art. 27 desta Lei, haverá recurso para o Governo na Côrte, e para os Presidentes nas Provincias, os quaes, procedendo ás necessarias informações, decidirão como fôr justo.

**Art. 102.** Este recurso será apresentado na Secretaria da Presidencia, ou na de Estado dos Negocios da Justiça, dentro de um mez contado do dia em que se tiverem afixado as listas, e será acompanhado de certidão desse affixamento, passada por um Escrivão de Juiz Municipal.

**Art. 103.** Os Jurados que faltarem ás sessões, ou que, tendo comparecido, se retirarem antes de ultimada, serão multados pelo Juiz de Direito com a multa de dez mil réis a vinte mil réis por cada dia de sessão.

**Art. 104.** Aos Juizes de Direito fica competindo o conhecimento das escusas dos Jurados, quer sejam produzidas antes, quer depois de multados.

**Art. 105.** Fica revogado o art. 231 do Codigo do Processo Criminal.

**Art. 106.** Os Jurados que forem dispensados pelos Juizes de Direito de comparecer em toda uma sessão, por terem motivo legitimo, e bem assim os que deixarem de comparecer sem escusa legitima, e forem multados, não ficarão isentos de serem sorteados para a segunda sessão.

**Art. 107.** O Conselho de Jurados constará de quarenta e oito membros, e tantos serão os sorteados na fórma do art. 320 do Codigo do Processo; todavia poderá haver sessão, uma vez que compareção trinta e seis membros.

**Art. 108.** Haverá perante cada um Conselho de Jurados um Escrivão privativo para o Jury e execuções criminaes.

**Art. 109.** Quando nas rebelliões ou sedições entrarem Militares, serão estes julgados pelas Leis e Tribunaes militares.

**Art. 110.** No art. 145 do Codigo do Processo, ficão eliminadas as palavras do parenthesis (não se tratando de crimes politicos).

**Art. 111.** No art. 351, antes da palavra - identidade - accrescente-se a palavra - não -, e ficão suprimidas as seguintes - e justificação de conducta.

**Art. 112.** As infracções dos Regulamentos que o Governo organizar para a execução da presente Lei, serão punidas; guardado o respectivo processo, com pena de prisão, que não poderá exceder á tres mezes, e de multa até duzentos mil réis.

O mesmo Governo especificará nos ditos Regulamentos qual a pena que deverá caber a cada uma infracção.

**Art. 113.** As Autoridades, de que trata esta Lei, continuarão a perceber os emolumentos marcados nas Leis em vigor, salva a disposição do art. 21.

## TITULO II

### *Disposições Civis*

## CAPITULO UNICO

### *Dos Juizes Municipaes e recursos*

**Art. 114.** Aos Juizes Municipaes compete:

1º Conhecer e julgar definitivamente todas as causas civeis, ordinarias ou summarias, que se moverem no seu Termo, proferindo suas sentenças sem recurso, mesmo de revista, nas causas que couberem em sua alçada, que serão de trinta e dous mil réis nos bens do raiz, e de sessenta e quatro nos moveis.

2º Conhecer e julgar da mesma fórma, contencioso o administrativamente, todas as causas da competencia da Provedoria dos Residuos.

3º Conhecer e julgar definitivamente todas as causas de Almotaceria que excederem á alçada dos Juizes de Paz.

4º Executar no seu Termo todos os Mandados e sentenças civeis, tanto as que forem por elles proferidas, como as que forem por outros Juizes ou Tribunaes, com excepção unicamente das que couberem na alçada dos Juizes de Paz.

5º Toda a mais jurisdicção civil que exercerem os actuaes Juizes do Civel.

**Art. 115.** Ficão abolidos os Juizes do Civel, conservados porém os actuaes, emquanto não forem empregados em outros lugares.

**Art. 116.** No impedimento dos actuaes Juizes do Civel, servirão os Municipaes.

**Art. 117.** Nas grandes povoações, onde a administração dos Orphãos puder occupar um ou mais Magistrados, haverá um ou mais Juizes de Orphãos.

Estes Juizes serão escolhidos pelo Imperador d'entre os Bachareis formados, habilitados para serem Juizes Municipaes, servirão pelo mesmo tempo que os Juizes Municipaes e serão substituidos da mesma maneira.

Vencerão o ordenado e emolumentos, e terão a mesma alçada dos Juizes Municipaes.

**Art. 118.** Nos Termos em que não houver juiz de Orphãos especial, se houver Juiz de Direito Civel, exercerá este toda a jurisdicção que compete ao de Orphãos.

Não havendo Juiz de Direito Civel, competira toda a jurisdicção do Juiz de Orphãos ao Juiz Municipal.

**Art. 119.** O Juiz de Direito da Comarca terá a jurisdicção, que tinham os Provedores das Comarcas para nas Correições que fizer, conforme fôr determinado em Regulamento, rever as contas dos Tutores, Curadores, Testamenteiros, Administradores judiciaes, Depositarios Publicos, e Thesoueiros dos Cofres dos Orphãos e Ausentes, tomando as que não achar limadas pelos Juizes a quem compete, e procedendo civel e criminalmente na fórma de Direito.

**Art. 120.** Fica revogado o art. 14 da Disposição Provisoria, tanto na parte que supprimio as replicas e treplicas, como naquilo que reduzio os agravos de petição e instrumento a agravos no auto do processo, ficando em vigor a legislação anterior que não fôr opposta á esta Lei.

Os Districtos dentro dos quaes se poderão dar os de petição, e o tempo e maneira em que poderão apresentar-se nas Instancias Superiores, serão determinados em Regulamento do Governo.

**Art. 121.** Compete á Relação do Districto conhecer dos recursos restabelecidos pelo artigo antecedente: nos Termos porém que distarem da Relação do Districto mais de quinze leguas, os mesmos recursos serão interpostos para o Juiz de Direito da Comarca dos despachos proferidos pelos Juizes Municipaes, ou de Orphãos.

**Art. 122.** Os despachos dos ditos recursos na Relação serão proferidos por um Relator e dous Adjuntos, e não poderão ser embargados nem sujeitos á qualquer outro recurso.

**Art. 123.** A' Relação do Districto compete o conhecimento do todas as appellações das sentenças civeis definitivas, ou interlocutorias com força de definitivas, proferidas pelos Juizes de Direito especial do Civel, pelos Juizes dos Orphãos, e Municipaes. As Relações terão alçada nas causas civeis até cento e cincoenta mil réis em bens do raiz, e trezentos mil réis em bens moveis.

**Art. 124.** Ficão revogadas todas as Leis Geraes, ou Provinciaes que so oppuzerem á presente, como se de cada uma dellas se fizesse expressa menção.

Mandamos, portanto á todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e execução da referida Lei pertencer, que a cumprão, e fação cumprir e guardar tão inteiramente, como nella se contém. O Secretario de Estado dos Negocios da Justiça a faça imprimir, publicar e correr. Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos tres de Dezembro de mil oitocentos quarenta e um, vigesimo da Independencia e do Imperio.

IMPERADOR com Rubrica e Guarda.

Paulino José Soares de Sousa.

Carta de Lei pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral, que Houve por bem Sanccionar, sobre as reformas do Codigo do Processo Criminal, na fórma acima declarada.

Para Vossa Magestade Imperial ver.

Antonio Alvares de Miranda Varejão a fez.

Registrada á fl. 159 do Livro 1º das Leis. Secretaria de Estado dos Negocios da Justiça em 10 de Dezembro de 1841. - Vicente Ferreira de Castro Silva.

Paulino José Soares de Sousa.

Sellada na Chancellaria do Imperio em 10 de Dezembro de 1841.

João Carneiro de Campos.

Foi publicada a presente Lei nesta Secretaria de Estado dos Negocios da Justiça aos 11 de Dezembro de 1841.

João Carneiro de Campos.

Site:<<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=220647&norma=233316>> Acesso em: 30 de janeiro de 2014.