



Passagens. Revista Internacional de História

Política e Cultura Jurídica

E-ISSN: 1984-2503

historiadodireito@historia.uf.br

Universidade Federal Fluminense

Brasil

França da Silva, Lílian; Saraiva, Luiz Fernando

OS ATOS DO PODER LEGISLATIVO NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1826-1889)

Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, vol. 3, núm. 1, enero-abril, 2011, pp. 5-32

Universidade Federal Fluminense

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337327175002>

## **OS ATOS DO PODER LEGISLATIVO NO IMPÉRIO BRASILEIRO (1826-1889)**

## **LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO EN EL IMPERIO BRASILEÑO (1826-1889)**

## **ACTS OF LEGISLATURE IN THE BRAZILIAN EMPIRE (1826-1889)**

## **ACTES DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS L'EMPIRE BRÉSILIEN (1826-1889)**

**DOI: [10.5533/1984-2503-20113101](https://doi.org/10.5533/1984-2503-20113101)**

**Lílian França da Silva  
Luiz Fernando Saraiva**

### **RESUMO**

O artigo tem por objeto e preocupação central a análise dos Atos do Poder Legislativo durante o período Imperial (1826-1889). A legislação imperial é aqui entendida como uma importante base para se entender a administração do Estado brasileiro que acabará por se instituir. As contradições postas pela construção do Estado Brasileiro ao longo do século XIX se revelam na medida em que a adoção da pesquisa serial nos permite ver o conjunto das leis em perspectiva comparada.

Palavras-chave: Império, Legislação, Assembleia Geral.

### **RESUMEN**

El artículo tiene por objeto y preocupación central el análisis de los Actos del Poder Legislativo durante el periodo Imperial (1826-1889). La legislación imperial es comprendida como una importante base para entender la administración del Estado brasileño que será instituido. Las contradicciones presentadas por la construcción del Estado brasileño a lo largo del siglo XIX se revelan a partir de la investigación serial, que nos permite ver el conjunto de las leyes en perspectiva comparada.

Palabras-clave: Imperio, Legislación, Asamblea General.

## ABSTRACT

The article has the goal of analyzing the Acts of Legislative Power during the imperial period (1826-89). The Imperial Legislation is understood here as an important basis for understanding the administration of the Brazilian State that would be created by means of this legislation. The contradictions brought about by the Brazilian State throughout the 19<sup>th</sup> century are revealed to the extent that the adoption of a chronological investigation permits us to observe this group of laws in comparative perspective.

Key words: Empire, Legislation, General Assembly.

## RÉSUMÉ

Cet article a pour objet et préoccupation centrale l'analyse des Actes du pouvoir législatif durant l'époque impériale (1826-1889). La législation impériale est ici entendue comme une base importante pour comprendre l'administration de l'État brésilien qui finira par se mettre en place. Les contradictions au sein de la construction de l'État brésilien au fil du XIX<sup>e</sup> siècle sont mises en lumière à mesure que l'adoption de la recherche sérieuse nous a permis d'envisager l'ensemble des lois sous une perspective comparée.

Mots-clés : empire, législation, assemblée générale.

A presente pesquisa tem como tema as leis promulgadas pela Câmara dos Deputados e do Senado do Império do Brasil durante o período de 1826 a 1889, entendidas como parte do esforço de organização de um Estado nação que acabara de completar o seu processo de ruptura com a antiga metrópole e que se construiu enquanto corpo político autônomo ao longo do século XIX. Entendemos que parte significativa deste esforço pode ser visto na análise da legislação deste período, isto porque a elaboração, discussão e promulgação das leis podem demonstrar as variadas esferas da qual se ocupavam os agentes políticos pertencentes a esse Estado, além de expressarem os conflitos de interesses entre as classes que compunham a sociedade, as várias regiões do país e ainda as instâncias dos poderes, com as modificações em suas atribuições.

Esta Legislação Imperial pode ser dividida em três grandes *corpus* institucionais. O primeiro foram os decretos Imperiais, sendo as decisões tomadas por D. João VI, D. Pedro I e II, auxiliados ou não pelos seus ministros ou pelo Conselho de Estado já a partir da transmigração da corte portuguesa, em 1808. O segundo *corpus* se constituiu nas leis e decretos tomados pelos vários ministérios a partir de 1822. Por último, o terceiro foram o conjunto de leis – e que nos interessa diretamente – aprovadas pela Assembleia Geral

do Império (a Câmara Geral dos Deputados e o Senado Imperial, em conjunto ou separadamente).

Passando a refletir sobre os contextos político-administrativos da construção do Império percebemos que todos os principais temas e áreas de interesses daqueles setores políticos que construíram o Estado brasileiro no XIX foram contempladas pelas leis promulgadas pela Assembleia Geral. Questões como independência, revoltas, guerras; as disputas federalistas, a maior ou menor importância de algumas províncias e regiões; a questão da mão de obra servil e livre; a construção de um funcionalismo público; a autonomia dos poderes; o sistema eleitoral; as questões relativas a sucessão do trono; as instituições públicas como tribunais, mesas de alfândegas, escolas, faculdades; o apoio público a instituições de caridade ou investimentos modernizantes etc. Também conceitos ou discussões como povo, cidadãos ativos e passivos, eleitores, escravos, libertos, indígenas, discussões também sobre a economia e o desenvolvimento das várias regiões do Império perpassam praticamente todos os debates e as leis votadas tanto pela Câmara quanto pelo Senado, o que demonstra que havia uma ressonância, ainda que de maneira contraditória, com os anseios e lutas das diversas parcelas da sociedade e os deputados e senadores do Império<sup>1</sup>.

É importante destacar que a maioria dos estudos que abordaram a construção jurídica do Estado brasileiro ou ainda as leis do Império, o fez com enfoques distintos do aqui tratado. Uma das primeiras abordagens foi a discussão dos aspectos gerais das leis e do ordenamento jurídico como visto a partir de Oliveira Vianna (*Instituições Políticas Brasileiras*, de 1949) ou na síntese mais recente de José Murilo de Carvalho, em *A Construção da Ordem e O Teatro das Sombras*<sup>2</sup>. Mais modernamente, temos trabalhos que enfocaram algum aspecto específico da legislação como o artigo “Os Filhos das Leis”, de Gislene Neder e Gisálio Cerqueira Filho, que aborda as influências estrangeiras na legislação com o foco especificamente na questão do poder e disciplina sobre a família<sup>3</sup> ou ainda o trabalho de Carlos Gabriel Guimarães, “O Código Comercial, o Tribunal de Comércio e a atividade bancária no Império Brasileiro da segunda metade do século XIX”, sobre os grupos político-econômicos envolvidos na elaboração do Código Comercial de 1850<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ver: Silva, Mozart Linhares da (2003). *O Império dos Bacharéis: O pensamento jurídico e a organização do Estado Nação no Brasil*, Curitiba: Juruá, p. 223.

<sup>2</sup> Ver: Carvalho, José Murilo (1980). *A Construção da Ordem: a elite imperial*, Rio de Janeiro: Campus.

<sup>3</sup> Ver: Neder, Gislene; Cerqueira, Gisálio Filho (2001). “Os Filhos da Lei”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 16, n. 45, fevereiro/2001.

<sup>4</sup> Ver: Guimarães, Carlos Gabriel (2009). “O Código Comercial, o Tribunal de Comércio e a atividade bancária no império brasileiro na segunda metade do XIX”. In: Ribeiro, Gladys Sabina; Neves, Edson Alvisi;

Existiam ainda as legislações provinciais e municipais, que obviamente possuem uma grande importância, principalmente nas discussões mais contemporâneas sobre centralização e federalismo, como visto no livro *O Pacto Imperial: As Origens do Federalismo no Brasil*, de Mirian Dolhnikoff, ou em pesquisas de caráter regional, como o artigo de Luciana Suarez Lopes sobre “As Leis Orçamentárias e a Estrutura Tributária dos Municípios Paulistas, 1834-1850”<sup>5</sup>.

O que nossa pesquisa aponta de específico é que a análise serial do conjunto de leis promulgadas ao longo do Império pode nos apontar questões mais amplas, além de demonstrar as contradições na construção desta estrutura burocrática. Caio Prado Júnior já havia afirmado que na administração do período colonial não existia “ordem e harmonia arquitetônica das instituições que observamos na administração moderna”<sup>6</sup>, pois esta era guiada pelos mais diversos princípios, com estruturas que ainda se misturavam como a religião (como principal regulador do homem daquele período), poderes locais e senhoriais e um Estado que incorporava essas várias esferas. Alertando para o risco do anacronismo entre os historiadores, o autor chamava atenção para a necessidade de se estudar melhor a organização jurídico-política da antiga colônia, vista como fruto de uma administração portuguesa que se estendeu para o Brasil, onde havia condições particulares muito diversas da Metrópole.

Ao iniciarmos a discussão das diversas leis do Império, a análise de Caio Prado Júnior acaba por se impor e poderíamos, parafraseando o autor, dizer que “orientar-se nas leis imperiais é tarefa árdua”<sup>7</sup>. A administração imperial foi marcada por grandes especificidades, pois foi justamente neste período que começou a se organizar uma estrutura administrativa própria e autônoma e, começou a se definir, em meio à tradição que se herdava da administração colonial, a necessidade de acompanhar a modernidade que impunha uma lógica e raciocínio no campo jurídico. Em obra mais recente, vemos o desdobramento do mesmo raciocínio:

[...] o recém criado Estado brasileiro passou a possuir uma **profusa gênese legislativa**, buscando regulamentar, pela primeira vez com uma legislação autóctone, várias relações privadas. É esse o ponto, aliás, em que a tradições jurídicas portuguesa e brasileira se separam: enquanto a antiga metrópole, a partir de 1822, sofrerá uma forte influência do pensamento liberal [...], a **antiga colônia**

---

Ferreira, Maria de Fátima Cunha Moura (Orgs) (2009). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*, Niterói: EdUFF.

<sup>5</sup> Ver: Dolhnikoff, Miriam (2005). *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*, São Paulo: Globo; Lopes, Luciana Suarez (2009). “As Leis Orçamentárias e a Estrutura Tributária dos Municípios Paulistas, 1834-1850”. In: *VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e IX Conferência Internacional de História de Empresas*, Campinas, UNICAMP / ABPHE.

<sup>6</sup> Ver: Prado Jr., Caio (2001). *A formação do Brasil contemporâneo*, São Paulo: Editora da Folha de São Paulo, p. 301.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 300.

**continuará a aplicar a velha legislação herdada dos tempos coloniais sem proceder a grandes e radicais rupturas**, adaptando-as às tradições específicas dos brasileiros, à cultura jurídica então em formação e, sobretudo, aos interesses econômicos das elites agrárias brasileiras. [grifos nossos]<sup>8</sup>

Entender como essa “*profusa gênese legislativa*” promoveu um conjunto de leis com características peculiares ou contraditórias significa entender como a tradição lusa do direito diversas vezes reformada, junto com as ideias de caráter mais liberais, amalgamaram-se a uma sociedade diversa tendo como filtro a atuação de deputados e senadores que, se não eram alheios às demandas da sociedade como um todo, tinham interesses e posições de classe bastante específicos. Dito de outra forma, vamos buscar compreender os limites da atuação dos parlamentares a partir das leis votadas pelos mesmos e não pelos discursos, polêmicas, proposições e embates políticos como já abundantemente tratado. Nos interessa particularmente a materialização das leis por entender que elas podem ajudar a entender certos limites da atuação deste Estado. Não iremos trabalhar, assim, com os agentes políticos que propuseram as leis (deputados, senadores, ministérios, petições de cidadãos, etc.), nem com os debates que se seguiram às proposições das mesmas, entendendo que esse é um esforço necessário a uma pesquisa posterior.

A Assembleia Geral, cujas decisões nos propusemos a estudar, era composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, que, como mostra Vicente Tapajós em *História administrativa do Brasil: organização política e administrativa do império*, detinha o poder legislativo e tinha por atribuições definidas pela Constituição outorgada de 1824:

[...] tomar juramento do Imperador, ao Príncipe Imperial, e aos regentes; eleger a Regência; reconhecer o Príncipe Imperial como sucessor do trono “na primeira reunião logo depois de seu nascimento” nomear tutor para o Imperador menor, no caso de não haver sido nomeado pelo pai, em testamento; escolher nova dinastia, no caso de extinção da que reinava; velar pela *Constituição*; formular o orçamento anual e, também anualmente, fixar forças militares. Finalmente, além de outras medidas de caráter geral, cabia-lhe “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las”.<sup>9</sup>

As leis eram necessariamente aprovadas pelas duas casas, entretanto, as prerrogativas eram divididas entre a Câmara dos Deputados (responsabilidade sobre os impostos, escolha da nova dinastia, exame da administração passada, a reforma dos abusos nela cometidos, entre outras) e as do Senado (tomar conhecimento dos delitos cometidos pelos componentes da Família Imperial, Ministros do Estado, Conselheiros e Deputados e a convocação da Assembléia em casos de situações que fugissem do

<sup>8</sup> Fonseca, Ricardo Marcelo (2007). “A cultura jurídica brasileira e a questão da codificação civil no século XIX”. In: Neder, Gislene (2007). *História & Direito: Jogos de Encontros e Transdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 115.

<sup>9</sup> Tapajós, Vicente (Coord.) (1984). *História administrativa do Brasil: organização política e administrativa do Império*, Brasília: Fundação Centro de Formação do Serviço Público, p. 141.

previsto). Na prática as determinações constitucionais nem sempre foram cumpridas. Algumas por razões óbvias, como a escolha de uma nova dinastia imperial, outras por mudanças na estrutura do Império, como no Ato Adicional de 1834, e outras porque não foram colocadas, como o reconhecimento do príncipe imperial conforme se verá mais à frente.

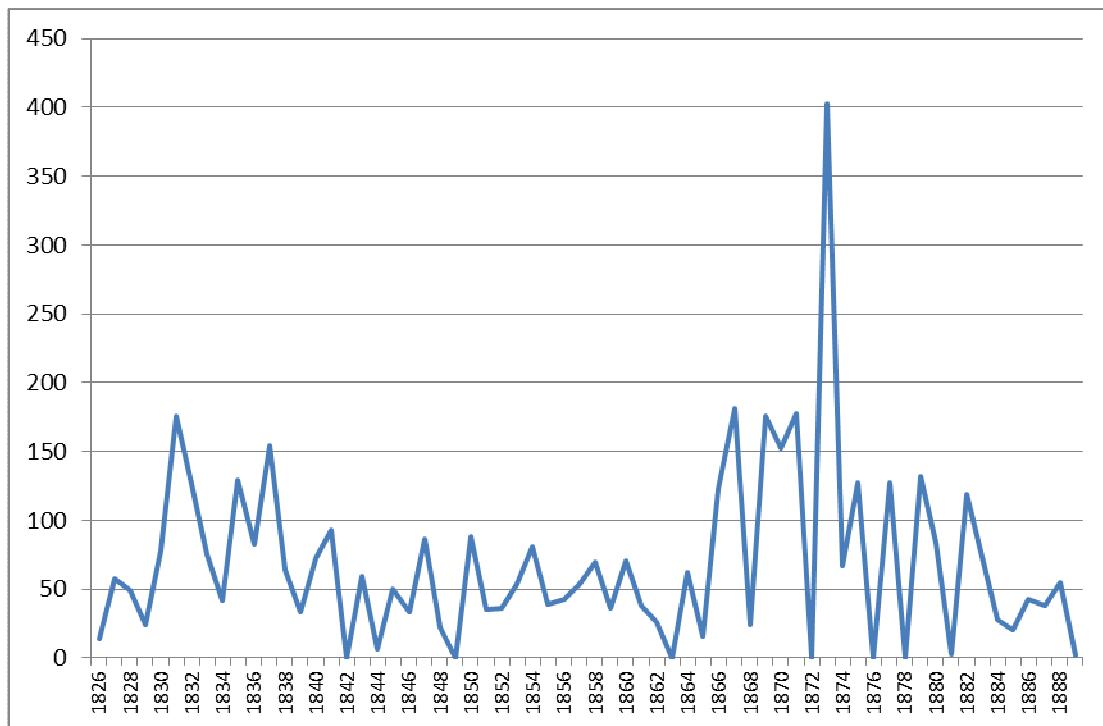
Pensando nessa legislação enquanto objeto privilegiado de nossa análise, construímos um banco de dados com todas as leis promulgadas pelo Congresso Brasileiro entre o período de 1826 à 1889. É importante destacar que estamos usando o termo “legislação” enquanto coletivo de leis e não como é tratado comumente pelos juristas e historiadores do direito, como um conjunto de leis ordenados em alguma área específica do campo jurídico das instituições (públicas ou não). Também o limite cronológico foi arbitrado pelas fontes, pois nos primeiros anos após a nossa independência (de 1822 a 1825), a Assembleia foi convocada no início de 1823, sendo dissolvida por D. Pedro I poucos meses depois e não chegando a aprovar nenhuma lei. Ela só voltou às atividades em 1826, quando foi promulgada a primeira lei.

O ordenamento das mesmas foi feito de acordo com a data da aprovação e, quando existia a numeração sequencial, a mesma foi respeitada. A numeração das leis não se deu de forma sequencial ou constante durante o Império, o que inclusive reforça a ideia de construção dos procedimentos jurídicos por parte dos representantes da nação. Até 1833, as leis não recebiam nenhuma numeração, já entre 1833 até 1839, passaram a ser numeradas por ano, zerando-se para o ano seguinte. Em vários anos, a numeração apresentou falhas na contagem das leis e na ordenação dos números e, depois de 1840, a numeração tornou-se contínua. Em 1889, a última lei votada foi a de número 3.409.

Independentemente destas questões, ao longo dos 63 anos compreendidos pela pesquisa (1826-1889), 4.431 leis foram aprovadas pela Assembleia Geral, o que daria uma média geral de 70,33 leis por ano. Além do fato de que nos primeiros anos do I Reinado o Congresso Brasileiro não chegou a funcionar, temos alguns anos em que nenhuma lei foi votada, por ter sido a Assembleia dissolvida pelo Imperador, como ocorreu em 1842, 48, 63, 72, 76, 78 e 1881. Já em outros momentos, como o ano de 1873, tivemos mais de 400 leis aprovadas, o que indica conjunturas distintas pelas quais o país atravessou.

Estas leis podem ser visualizadas em sua distribuição cronológica conforme o gráfico abaixo.

**Gráfico I: Leis Promulgadas pela Assembleia Geral do Império do Brasil, 1826-1889**



Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial - Coleção das Leis do Império do Brasil, disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/doimperio>

Como ficará melhor detalhado à frente, a simples análise do número de leis não apresenta grande significado, dada a diversidade das atribuições e alcance das mesmas. De toda forma, essa primeira análise nos mostra que o Congresso teve atuações variadas ao longo do período. Tais dados ficam mais claros se dividirmos as leis promulgadas a partir dos três governos distintos pelos quais atravessou o Império Brasileiro (I Reinado, Regência e II Reinado) conforme a tabela I abaixo. Podemos perceber que embora o II Reinado tenha tido o maior número absoluto de leis (3.287), até pela maior duração em termos temporais, foi justamente durante o período da Regência que a Câmara dos Deputados e o Senado do Império assumiram o papel central da administração do Estado, com a maior média de leis promulgadas: 102 por ano. Isso em uma aproximação geral, porém em consonância com as análises mais gerais da estrutura política brasileira<sup>10</sup>.

**Tabela I: Leis aprovadas durante o Império Brasileiro**

Período	I Reinado 1826 – 30 <sup>A</sup>	Regência 1831 – 40 <sup>B</sup>	II Reinado 1840 – 89	$\Sigma$
Número de Leis	223	920	3.288	4.431 <sup>C</sup>
Média: Leis / Ano <sup>D</sup>	55,75	102,22	78,28	-
% do total de leis	5,03	20,76	74,18	-

<sup>10</sup> Carvalho, J. M. (1980). Op. cit.

Observações:

<sup>A</sup> Apesar da Abdicação de D. Pedro I ter ocorrido em 07 de Abril de 1831, a Assembléia Geral não estava em funcionamento não tendo sido votada, portanto, nenhuma lei no ano de 1831 ainda durante o I Reinado.

<sup>B</sup> O ano de 1840 teve 72 leis, sendo 38 votadas ainda durante a Regência e 34 votadas após a Declaração de Maioridade de D. Pedro II em 23 de julho de 1840.

<sup>C</sup> Nos anos de 1842, 43, 47 e 54 foram anuladas, respectivamente as leis 262, 303, 424 e 748, aqui computadas.

<sup>D</sup> As médias das leis promulgadas para o I e o II Reinados excluiu os anos que não tiveram sessões legislativas conforme visto.

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial.

Outras possibilidades de uma análise mais geral ou quantitativa das leis – mas que fogem ao escopo da presente discussão – seriam a análise das leis aprovadas por cada um dos gabinetes do Império, a análise verticalizada de um conjunto delimitado de leis (como às referentes ao ensino, ou Às Forças Armadas, aos orçamentos, às leis eleitorais etc.) ou ainda das leis aprovadas de acordo com as diversas conjunturas propostas pelos historiadores.<sup>11</sup>

Assim, dentro da proposta de uma análise geral do conjunto de leis aprovadas pela Assembleia Geral do Império do Brasil, as questões levantadas anteriormente por Caio Prado Júnior e por Ricardo Marcelo Fonseca quanto à falta de uma racionalidade moderna da legislação ou de uma “cultura jurídica brasileira” para o período se apresentaram fundamentais. Quando passamos a realizar uma análise mais detalhada do conjunto das leis, tentamos inicialmente classificar a atuação da Assembleia Geral tendo como modelo a Constituição de 1824 e as atribuições delegadas a essa instância do poder. Ao considerarmos o conjunto das leis, chegamos à conclusão de que tais atribuições nem sempre foram cumpridas, ou seja, não foi encontrado aquilo que foi determinado pela Constituição. Percebemos diversas incongruências entre a teoria (ou as determinações constitucionais) e a prática (ou as leis efetivamente aprovadas) o que levou alguns autores a pensarem em uma dicotomia entre o Jurídico e o Político no Brasil do século XIX<sup>12</sup>.

Como exemplo destas incongruências temos a atribuição da Constituição de 1824 para que a Assembleia Geral escolhesse os príncipes herdeiros da Coroa, o que na prática somente foi feito em um momento de toda a experiência legislativa imperial. O Parlamento Brasileiro não reconheceu D. Pedro II como herdeiro da Coroa desde a abdicação de D. Pedro I até a sua aclamação como Imperador, embora tenha

<sup>11</sup> O banco de dados sobre a legislação imperial, decretos imperiais e ministeriais está em fase final de revisão, podendo ainda alguns dos resultados aqui apresentados serem modificados. O objetivo após a finalização da pesquisa é divulgar o mesmo para os demais pesquisadores, prevendo a discussão e aperfeiçoamento do mesmo nas páginas dos grupos de pesquisa POLIS – História Econômica e Social ([www.uff.br/historia/polis](http://www.uff.br/historia/polis)) e CEO – Centro de Estudo do Oitocentos ([www.ceo.historia.uff.br](http://www.ceo.historia.uff.br)).

<sup>12</sup> Silva, M. L. (2003). Op. cit.

reconhecido, na Lei de número 91 em 1835, que “[...] a Senhora D. Maria Segunda, Rainha de Portugal, tem perdido o direto de sucessão a Coroa do Império do Brasil, e manda reconhecer a sucessora a Senhora Princesa d. Januaria”. Da mesma forma, a Princesa Isabel tão somente foi designada como Regente nos momentos em que seu pai viajou ao exterior nos anos de 1871 (Lei número 1.913), 1875 (Lei número 2677) e em 1887 (Lei número 3.318), não tendo sido em nenhum momento declarada como herdeira do trono, o que ensejou, por exemplo a hipótese levantada por Mary Del Priori de que o príncipe Pedro Augusto de Bragança Saxe e Coburgo, filho da princesa Leopoldina, poderia ter sido designado como o sucessor ao trono brasileiro como D. Pedro III, em lugar de sua tia Isabel<sup>13</sup>.

Da mesma forma, as atribuições da Assembleia foram sendo modificadas no curso do Império. Se, em um primeiro momento, a criação de distritos, paróquias, vilas e cidades era prerrogativa da Câmara, a partir do Ato Adicional de 1834 tais atribuições passam a fazer parte das Assembleias Legislativas Provinciais criadas a partir de então. Outro exemplo de mudanças de competência foi a questão da naturalização dos cidadãos estrangeiros, que inicialmente era atribuição do Imperador e, a partir de 1826 e até 1871, passou a ser função exclusiva da Câmara dos Deputados, com um total de 172 leis votadas. Daí em diante, o tema voltou a ser decisão do poder executivo (no caso, do Ministério do Império e Assuntos Estrangeiros).

De acordo com a discussão acima, entendemos que as atribuições constitucionais seriam inadequadas para determinar critérios de classificação das leis. Partimos então para uma segunda estratégia, que seria a de organizar as leis de acordo com os ministérios da época, entendendo que as atribuições do Poder Executivo poderiam nos indicar as áreas mais importantes da atuação do Estado ao longo do Império. Durante o primeiro reinado, cinco ministros eram nomeados diretamente pelo Imperador, e compunham o gabinete: ministro do Império e Assuntos Estrangeiros; ministro da Justiça; ministro da Fazenda; ministro da Guerra e ministro da Marinha; em 1847 foi criada a Presidência do Conselho de Ministros, o que seria a sexta pasta, porém, na prática o presidente do Conselho era o Ministro do Império, acumulando os dois cargos. Mais tarde, em 1861, passou-se a sete pastas, com a criação do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas<sup>14</sup>.

Tais divisões, entretanto, tampouco foram suficientes para a catalogação das múltiplas atribuições entre os poderes Executivo e Legislativo e do papel que as leis

---

<sup>13</sup> Priore, Mary Del (2007). *O príncipe maldito*. 1<sup>a</sup> Ed, Rio de Janeiro: Objetiva.

<sup>14</sup> Tapajós, V. (1984). Op. cit.

votadas tiveram, e isto por vários motivos. Em primeiro lugar, assistimos em vários momentos a interpolação dos poderes e a sobreposição dos mesmos. Exemplos são abundantes em todas as leis e decisões imperiais, como no caso das licenças para construção de ferrovias, quando o governo, através dos Decretos Imperiais, aprovava concessões a determinadas companhias e empresários, e a Câmara dos Deputados aprovava projetos distintos, o que gerava choques e reclamações entre os dois poderes<sup>15</sup>.

Em segundo lugar, as próprias atribuições ministeriais não foram claramente definidas, sendo que várias vezes ministérios distintos legislavam sobre os mesmos assuntos e ainda entravam em choque com as decisões da Assembleia Geral – como no caso do aumento dos ordenados ou licenças de funcionários públicos que eram membros do Exército ou da Marinha, que foi decidido pelos Ministérios do Império, da Marinha ou da Guerra e ainda votado pela Câmara dos Deputados.

Em terceiro lugar, a análise das leis mostrou abundantemente uma série de decisões que não se encaixam especificamente em um ou outro ministério, como as questões ligadas ao ensino ou a doação de subsídios, isenções, loterias e similares para as Irmandades e Santas Casas, que ocuparam grande parte das leis votadas pela Assembleia.

Todas estas discussões reforçaram a ideia de uma atuação contraditória do Estado frente aos conceitos modernos de administração e legislação, mas que explicam, e muito, o contexto de transição pela qual o país passou ao longo do Oitocentos. Várias instituições herdadas das estruturas feudais portuguesas, fora o regime do Padroado, continuaram existindo no Brasil imperial e foram sendo lentamente abolidas no decurso do período.

A título de ilustração, tal fato se deu quando em 08/10/1833 a lei de número 56 dizia que encerrava o “[...] *Morgado pertencente ao Conde de Linhares e converte em bens alodiais, as propriedades do mesmo morgado, existentes na província de Minas Gerais*”. Ou ainda, em 1844 quando a lei de número 306 “extingue o *Vínculo do Jaguará na Província de Minas Gerais* e dá as necessárias providências sobre a arrematação de seus bens, aplicação do produto da venda e pagamentos de dívidas”. Morgados, Vínculos e outras instituições como Capelas foram sendo extintas em diversas leis gerais (como a lei de número 57, que extinguiu todos os morgados, capelas e demais vínculos de 06/10/1835) e ainda em outras específicas (como nos exemplos acima), o que demonstra a permanência das mesmas e a atuação dos deputados e senadores do Império no

<sup>15</sup> Saraiva, Luiz Fernando (2008). *O Império nas Minas Gerais: Café e Poder na Zona da Mata mineira, 1853-1893*. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói. Capítulo VI.

sentido de modernizar a administração do território. Outros exemplos podem ser vistos, como a extinção de diversas “*instituições ligadas ao Antigo Regime, tal como a mesa de consciência e Ordem, a Mesa do Desembargo do Paço, a Fisicatura-Mor, a Intendência da Polícia e tantos outros órgãos extintos na primeira legislatura da Assembleia Geral*”<sup>16</sup>.

Partindo então desta estrutura contraditória definimos a classificação das leis aprovadas pela Assembleia Geral primeiramente em relação ao **Alcance**, como **individuais** quando diziam respeito a apenas um indivíduo ou ainda a um grupo específico de indivíduos; **provinciais** quando se estendia a uma determinada Província ou Município dentro da mesma; **imperial** quando todo o Império seria impactado pela lei; **internacional** quando as leis se referiam a alguma relação com outros países e por último **institucional** quando fazia menção a alguma instituição derivada de uma, mesmo que incipiente, “sociedade civil”, como Irmandades, Santas Casas de Misericórdia, Orfanatos, Montepios, Instituições Filantrópicas, Companhias Comerciais, de Transporte e Industriais, Bancos, Sociedade Anônimas e congêneres. Mesmo que possa parecer inadequado colocar juntas instituições de tipo antigo e novo, a própria forma como a legislação as tratava demonstra que essa contradição é muito mais aparente do que uma divisão percebida à época pelos contemporâneos, como iremos ver.

Feita esta 1<sup>a</sup> escolha de um método para a classificação geral da legislação, partimos para a análise/classificação das diversas leis em relação ao que denominamos **Estrutura Imperial**, ou seja, buscando uma correspondência aos Ministérios existentes: 1<sup>º</sup> do *Império e Assuntos Estrangeiros*; 2<sup>º</sup> da *Justiça*; 3<sup>º</sup> da *Fazenda*; 4<sup>º</sup> da *Guerra* (incluindo Marinha e Exército); 5<sup>º</sup> *Agricultura, Comércio e Obras Públicas*; e ainda 6<sup>a</sup> *Educação* (criado pela grande presença de leis ligadas aos assuntos educacionais); e 7<sup>a</sup> *Funcionalismo Público*, ligado às grandes demandas por licenças, transferências, promoções etc. Foram criados ainda **Tipos** e **Subtipos**, que buscam melhor detalhar as categorias em que as leis se relacionavam, mas que não serão aqui tratadas por questões de espaço.<sup>17</sup>

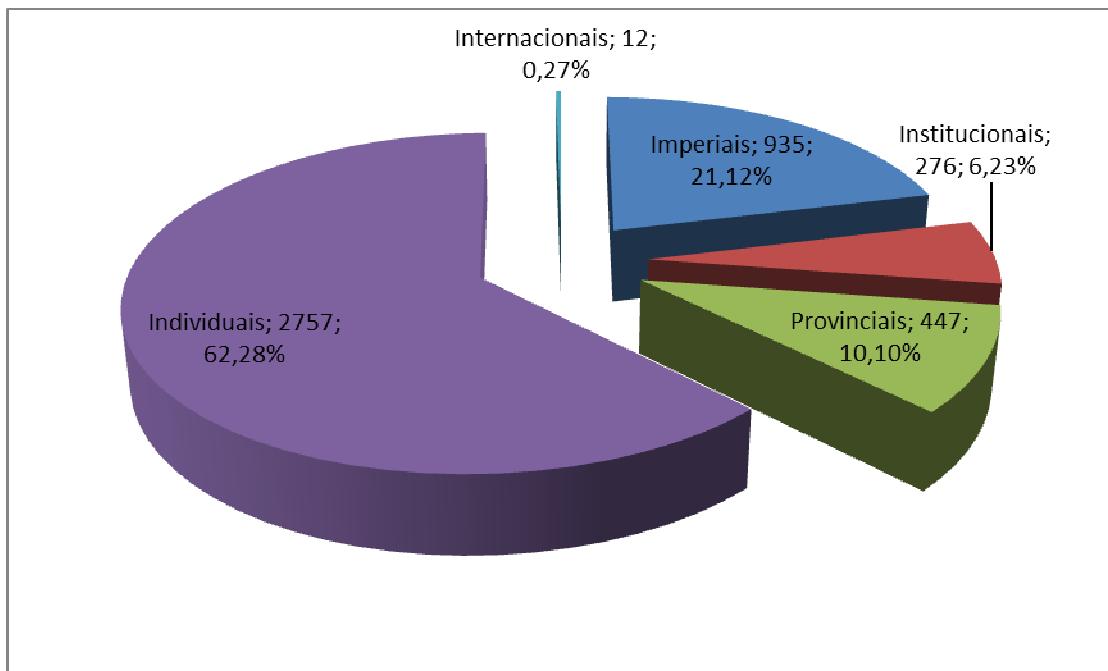
---

<sup>16</sup> Pereira, Vantuil (2009). “O Parlamento como local de luta pelos direitos do cidadão (1820 – 1834)”. In: Ribeiro, G. S.; Neves, E. A.; Ferreira, M. F. C. M. (Orgs) (2009). Op. cit., p. 72.

<sup>17</sup> Como exemplo, dentro das leis que se referiam especificamente à Educação, parte se relacionava a Educação Superior e parte a Educação ‘Geral’ (1<sup>º</sup> e 2<sup>º</sup> estudos, de acordo com a nomenclatura da época). Dentro destes “tipos”, criamos ainda os “sub-tipos” matrículas, transferências e provas-finais de estudantes, criação de escolas, de “cadeiras” (matérias), designação de professores, entre outros (como aparece na legislação), para uma análise mais detalhada, ver: França, Lílian da Silva e Saraiva, Luiz Fernando (2009). “Os Atos do Poder Legislativo do Império Brasileiro (1826-1889): notas de uma pesquisa serial”. In: I Seminário Nacional *Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: diálogos Interdisciplinares*, Campina Grande: Editora da UFCG, de 1 a 4 de dezembro de 2009 (Anais).

Novamente dado aos limites do espaço, não iremos nos detalhar nesta parte, limitando-nos a apresentar os dados gerais de nossas análises. Os resultados iniciais dessa classificação podem ser notados no gráfico II, onde vemos que a maior parte das leis dizia respeito a particulares, ou o que classificamos como **Alcance Individual** (62%), um grupo de indivíduos ou até a um único indivíduo; seguida das leis *Imperiais* (21%), regulamentações que se estendiam e impactavam todo Império; depois, aparecem as *Provinciais* (10%), referentes a uma ou mais províncias; seguida pelas *Institucionais* (6%) e, por fim as *Internacionais* com cerca de 12 leis aprovadas (ou 0,27%).

**Gráfico II: Alcance das leis promulgadas pelo Império Brasileiro 1826-1889**



Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

O expressivo número de leis ligadas a particulares demonstra o que diversos autores denominaram de estrutura “patrimonialista” do Estado brasileiro, posto que a maioria destas leis referirem-se a interesses privados daqueles que poderiam ser considerados como “cidadãos” em busca por direitos que eram negados ao conjunto da sociedade. A Assembleia Geral era uma instituição fechada e grande parte de sua atuação materializou-se na defesa dos interesses de um grupo igualmente pequeno. Entre as solicitações mais comuns dessas leis estavam as licenças, as aposentadorias, as indenizações, a busca por cargos e promoções no Estado, enfim, o gozo dos direitos, como pode ser visto na tabela II abaixo.

**Tabela II: Leis Aprovadas pela Assembleia Geral de Alcance Individual, 1826-1889**

Estrutura do Império	Total de leis	%
Educação	638	23,14
Fazenda	1.477	53,57
Funcionalismo	290	10,52
Guerra	35	1,27
Império e Assuntos Estrangeiros	172	6,24
Justiça	145	5,26
Total	2.757	100,00

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

Nas leis referentes à *Educação* mais de 90% eram decisões envolvendo *matrículas; transferências; admissão de exames* (exames de 2<sup>a</sup> época) ou *dispensa de condição* (permitir a matrícula de menores de idade) dos estudantes dos cursos superiores existentes no país (Medicina, Direito e Engenharia). Apesar de não ser uma atribuição dada pela constituição de 1824 à Câmara dos Deputados ou ao Senado do Império, na prática, de 1832 até 1883, 373 leis aprovadas versavam sobre *admissão de matrícula* de estudantes que se iniciavam nestas instituições, como a lei de número 3.220, de 22/09/1883, que “*autoriza o Governo a mandar admitir o estudante Thomaz de Lemos Duarte a matricula na Faculdade de Direito do Recife*”. Ainda a guisa de ilustração, 227 outras leis para o mesmo período eram referentes à *admissão de exames*, como a lei de número 2.375, de 27/08/1873, que “*autoriza o Governo para mandar admitir o estudante Luiz Firmino de Carvalho a exame das matérias do 2º e 3º anos da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro*”. Para destacar ainda mais as contradições deste Estado, a criação da Escola de Minas de Ouro Preto, em 1875, não passou pela Assembleia (foi criada por Decreto Imperial) e nem os seus estudantes estavam sujeitos as mesmas regras das demais (ou seja, terem de ser aprovados pela Câmara dos Deputados).

Já as leis enquadradas como *Fazenda*, além de serem as mais abundantes, com 1.476 leis (ou 53% do total), referiam-se também e, de maneira mais sintomática a pedidos pessoais de *aumento de ordenados; gratificação; pensões para funcionários públicos e perdão de dívidas e crédito a particulares*, no caso do demais cidadãos. Tais decisões corresponderam a cerca de 1.440 (ou mais de 97% do total) sempre para indivíduos ou grupos de indivíduos como se desprende das seguintes leis: 3.251, de 13/09/1884, que “*concede ao Dr. João Baptista de Lacerda um prêmio de 30:000\$, pela descoberta da ação do pagamento de potassa como antídoto de veneno ofídico*”, ou a lei sem número, de 26/09/1828, que “*aprova a Aposentadoria concedida a 2º Escrituário do*

*Tesouro Joaquim José da Silva Menezes*”, ou ainda a 2.105, de 8/02/1873, que “aumenta os soldos dos oficiais e praças do Exército e Armada e os vencimentos dos empregados do Tesouro e diversas repartições do Ministério da Fazenda”.

Depois, aparecem categorias como *Funcionalismo* e *Guerra*, nas quais predominavam os pedidos de autorização de funcionários do estado para afastamento do trabalho (*licenças*) para tratar de assuntos ligados a saúde, estudos ou ainda de outros assuntos não mencionados na legislação. Apesar de muitas vezes esses pedidos significarem a manutenção da remuneração, optamos por colocá-los de modo separado para reforçar o caráter personalista da maioria das leis aprovadas no Congresso. Exemplos podem ser vistos respectivamente nas leis 368, de 17/09/1845, e na 1.007, de 22/09/1858, que “autoriza o Governo a mandar viajar e aperfeiçoar-se na Itália ao Pintor Rafael Mendes de Carvalho, assinando-lhe a mesada de oitenta mil réis moeda”, e “autoriza o Governo a conceder Carta um ano de licença, com todos os seus vencimentos, ao Conselheiro Antonio de Cerqueira Lima, Ministro do Supremo Tribunal de Justiça, para tratar da sua saúde onde lhe convier”. As expressões “mesadas” e “onde lhe convier” reforçam ainda características de benesses concedidas aos diferentes personagens da sociedade da época.

Já as leis classificadas como *Império e Assuntos Estrangeiros* referiam-se em sua totalidade aos pedidos de *naturalizações* de estrangeiros, que podiam ser em grupo ou mesmo de um indivíduo apenas. Como veremos à frente, a Assembleia, por indicação do Ministério do Império e Assuntos Estrangeiros, modificou alguns dos critérios para conceder as naturalizações ao longo do período. Conforme dito antes, a partir de 1871, as *naturalizações* se tornam assunto exclusivo do poder executivo.

A última categoria das leis de **Alcance Individual** ou aquelas que se referem a questões de *Justiça* foram as que apresentaram maior variedade. Das 145 leis encontramos várias referentes às *indenizações* para particulares como a “autorizando o Governo a indenizar a Guilherme Young e Filho, das perdas e danos que sofrerão pela falta de cumprimento do contrato”, de 13/10/1837, (número 130); ou *remissão de penas* como a que “releva a pena de comisso, em que incorreu o legado do Barão de Japaranã a Igreja de Nossa Senhora do Patrocínio, na povoação do Desengano”, em 13/09/1884 (número 3.234).<sup>18</sup>

Encontramos ainda leis como a 2.995, de 28/09/1880, que “prorroga o prazo concedido a João José Fagundes de Rezende e Silva para encetar os trabalhos de lavrar

---

<sup>18</sup> Pena de Comisso significaria a reversão de terras à coroa em caso de não pagamento dos foros ou não demarcação ou ainda o não cultivo ou ocupação da mesma. A respeito da lei de terras, cf. OSORIO (1996).

*nos rios Caipó, Maranhão e seus afluentes", e conflitos entre os poderes (no caso, entre a Assembleia Imperial e Provincial do Rio de Janeiro) acerca dos direitos dos cidadãos, como no caso da lei 3.013, de 22/10/1880, que "declara que está no caso de ser sancionado o projeto da Assembléia Provincial do Rio de Janeiro autorizando a concessão do melhoramento de reforma ao 1º sargento do corpo policial, Arnaldo Luiz Zigno".*

O que mais chama atenção dessa rápida análise é que, apesar de grande parte da atividade da câmara dos deputados ser de intensos debates a respeito dos direitos civis e políticos, a materialização da ação parlamentar em leis, nem sempre correspondia efetivamente à expansão dos direitos de todos, mas tão somente daqueles que individualmente conseguiam fazer chegar as suas petições e solicitações ao poder público (no caso a Assembleia Geral). Vantuil Pereira já havia notado esse ponto ao relacionar os debates parlamentares na década de 1820 e as constantes petições, representações, queixas e requerimentos feitas por "um contingente considerável de cidadãos":

*[...] as petições encaminhadas às casas legislativas apontam para uma participação política que reivindicavam direitos. Neste sentido, elas estão em patamar ambíguo, e podiam expressar tanto aspectos do Antigo Regime, isto é, reivindicações que demonstravam o intuito de manter privilégios, cargos ou o mesmo discurso que remetia aspectos relacionados ao status social anteriormente ocupado. Mas, ao mesmo tempo, encontramos requerimentos e petições que pretendiam afirmar novas práticas políticas iniciadas com o constitucionalismo.<sup>19</sup>*

Em todo o caso, essa excessiva valorização do indivíduo em detrimento dos direitos individuais que, aparentemente, separa grande parte do "antigo direito" em relação aquele fundado pelo pensamento iluminista se apresentou como a norma durante todo o século XIX. Estas decisões inclusive eram alvo de constantes críticas na imprensa, como se pode depreender da citação abaixo:

*Notaremos antes de tudo a facilidade com que os snrs. legisladores do Brasil liberalizam os dinheiros nacionaes, lembraremos a facilidade com que ratificam tractados cujo fim immediato e unico é diminuir a renda nacional em pró de **um ou outro individuo**, lembraremos mais a facilidade que tem a camara de votar impostos novos, sem que nem ao menos o governo seja quem os indique ou peça [grifos nossos].<sup>20</sup>*

As leis tidas como de **Alcance Imperial**, com pouco mais de 21%, ocupam o segundo lugar em aprovações pelo legislativo. Estas, como já mencionado, dizem respeito às normas que abrangiam todo o território e os habitantes do Império. Portanto, são as que tiveram caráter mais diversificado, trataram dos mais variados temas, como

<sup>19</sup> Pereira, V. (2009). Op. cit., p. 76.

<sup>20</sup> O Chronista, 13/08/1836, 1º semestre, n.14, p. 78. Agradeço a Matheus Bertolino a indicação deste e de outros artigos deste jornal.

criação de escolas, questões orçamentárias, ordenados, guerra, regulamentações, situação estudantil, escravidão, anistias e mesmo os direitos individuais.

Essas leis foram as ordenações que buscaram organizar o Império brasileiro como um todo, estabelecendo padrões, criando regras e determinações para a nova nação. Portanto, diferentemente das leis *Individuais*, a análise das mesmas pode contribuir para entendermos mais detalhadamente aquilo que Ricardo Marcelo Fonseca denominou “cultura jurídica brasileira”. A distribuição das leis de caráter imperial pode ser visualizada na tabela III abaixo.

**Tabela III: Leis Aprovadas pela Assembleia Geral de Alcance Imperial, 1826-1889**

Estrutura do Império	Total de leis	%
Agricultura, Comércio e Obras Públicas	16	1,71
Educação	47	5,03
Fazenda	544	58,18
Guerra	74	7,91
Império e Assuntos Estrangeiros	36	3,85
Justiça	218	23,32
Total	935	100,00

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

Como já mencionado, as leis de abrangência imperial buscavam estabelecer regras e padrões a fim de construir culturas em todo território da jovem nação. Por isso, nota-se expressividade de categorias como *Fazenda*, *Justiça* e dos **sub-tipos** *regulamentação*, *moedas*, *orçamentos*, *territórios*, grupos que buscavam instituir o regramento do Império brasileiro de maneira uniforme. Como as leis que marcavam as festividades nacionais (estabelecidas em 09/09/1826, no I Reinado, em 25/10/1831, no início da regência, em 26/08/1840 e 19/08/1848, já no II Reinado) ou a lei 2.556, de 26/09/1874, que “estabelece o modo e as condições do recrutamento para o Exército e Armada” ou ainda a lei 3.311, de 15/10/1886 que diz: “Estabelece penas para os crimes de destruição, dano, incêndio e outros”.

Em uma análise um pouco mais detida, as leis referentes à *Agricultura*, *Comércio* e *Obras Públicas* referiram-se especificamente a questões pontuais da lavoura e pecuária, ainda nos períodos iniciais do Império – leis de 15/10/1827, 13/11/1827, número 46, de 30/08/1833, e 108, de 11/10/1837, que liberavam a construção de engenhos de açúcar, regulavam o comércio de carne verde e, posteriormente, as fábricas de açúcar e ainda providências sobre os contratos de locação de colonos –, passando por leis referentes a

obras e melhoramentos urbanos, como a que mandou “[...] aplicar a iluminação das capitais das Províncias a contribuição que nestas se arrecadavam para a iluminação da Corte”, em 8/11/1827, ou a que criou o Observatório Astronômico, em 15/10/1827, ou as duas leis, de 1845, que regularam as condições de comércio e navegação nos portos (leis 358 e 363). Por último, várias leis referiam-se à modernização pela qual passou a economia brasileira no período após 1850 como a que “regula o direito que têm o fabricante e o negociante de marcar os produtos de sua manufatura e de seu comércio”; a que “regula a concessão de patentes aos autores de invenção ou descoberta industrial” e, por último, a que “estabelece regras para o registro de marcas de fábrica e do comércio” (leis 2.682, 3.129 e 3.346, respectivamente, de 1875, 1882 e 1887).

Aqui vemos novamente as contradições ou superposição de poderes e competências. Não era da esfera do legislativo atuar sobre assuntos específicos como iluminação, agricultura, ou patentes, a não ser em caso de uma lei geral capaz de dotar o executivo de uma ferramenta jurídica para a sua atuação. As leis citadas também não se constituíram em leis complexas e abrangentes, como as que serão o código comercial, a lei de terras, as leis eleitorais (muito mais próximas de um conceito moderno de legislação). Em momentos pontuais, a Câmara dos Deputados aprovou algumas medidas respondendo a petições e representações, ou segundo o clima de acalorados debates, que, específicas do poder executivo, foram recortadas e modificadas posteriormente pelo mesmo.

Das leis referentes à *Educação*, a maioria referia-se a criação, normas de funcionamento e nomeação de professores das faculdades criadas no Império (à exceção já assinalada da Escola de Minas de Ouro Preto) e de escolas de 1º e 2º estudos em diversas províncias do país. Diferentemente das decisões de **Alcance Individual**, tratou-se de leis que efetivamente criavam cursos e escolas, alteravam matérias e conteúdos, nomeavam vagas, salários e condições de trabalhos dos professores e demais funcionários, sem nomeações individuais.

A categoria *Guerra* seguia uma lógica similar de regulamentação das forças armadas, do funcionamento dos quartéis, arsenais e escolas, das patentes, jurisdições e regras de condutas de praças e oficiais tanto da Marinha, Exército e mesmo das Guardas Nacionais que, apesar do seu forte caráter local e provincial, como amplamente difundido pela historiografia<sup>21</sup>, tinha na Assembleia Geral a sua norma geral, que depois era detalhada e adaptada às demandas regionais. Sintomático neste sentido é que, das 74

---

<sup>21</sup> Costa, Wilma Peres (1996). *A Espada de Dâmocles: o exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*, SP: Hucitec/Unicamp.

leis que versaram sobre *Guerra*, apenas sete se referiam à Guarda Nacional, concentradas no curto período de sua criação, de 1831 até a consolidação do II Reinado, em 1850. Assim, em 18/08/1831, vemos a lei (ainda sem número) que “cria as *Guardas Nacionais e extingue os corpos de milícias, guardas municipais e ordenanças*”, alterada pelas leis de 13/10/1832, 25/10/1832, 7/10/1833, 9/10/1837, 14/02/1850 e, finalmente, de 19/09/1850, quando a lei 602 “dá nova organização a *Guarda nacional do império*”.

*Império e Assuntos Estrangeiros* foi uma categoria em que a Assembleia Geral regulamentava as instituições, funções e procedimentos do poder executivo normalmente definidas pela própria constituição de 1824 e solicitadas pelos ministros e o próprio imperador. Dessa forma, vemos uma lei que “marca as formalidades com que se há de proceder ao [...] reconhecimento do príncipe imperial como sucessor do trono do Brasil” (26/08/1826). Outras leis determinavam as responsabilidades dos ministros, secretarias de Estado e dos conselheiros do Estado (15/10/1827). Normatizavam ainda o funcionamento dos Conselhos das Províncias; do “*Correio Geral*”; da “*Typographia Nacional*”; recriavam o Conselho de Estado e outros órgãos do governo, em 1841, e autorizavam a realização do “*recenseamento geral do Império*” (respectivamente as decisões de 27/08/1828, 30/09/1828, 7/12/1830, 23/11/1841 e 9/09/1870). Quanto às decisões sobre os *Assuntos Estrangeiros*, vemos aquelas que davam procedimentos a formas de naturalização (14/08/1827 e 23/10/1832), a cidadãos brasileiros “que servem em país estrangeiro”, ao corpo diplomático e às autorizações para as viagens do Imperador D. Pedro II (25/05/1847, 22/08/1851 e 20/10/1875).

As leis referentes à *Fazenda*, em um total de 544 (ou 58,18%), foram as mais variadas entre todas as estudadas e se referiam desde aos orçamentos anuais do Império (bem como às verbas suplementares que se faziam necessárias), passando pelos aumentos de ordenados, pensões, aposentadorias e *tençãs*<sup>22</sup> dos funcionários públicos, abordando ainda as condições de emissão de moedas e títulos, empréstimos ao governo e pagamentos dos mesmos, e chegando finalmente a verbas para questões de epidemias, secas e guerras (como na lei 2.726, de 1877).

---

<sup>22</sup> *Tençãs* era a forma como normalmente os Estados no Antigo Regime premiavam com pensões os serviços considerados relevantes ao príncipe, segundo Bluteau, em 1728, era “*renda de certa forma de dinheyro, que hua peffoa fe faz a fi mesmo, quando faz renuncia os mais bens, que poffue, ou que o Principe, ou outra peffoa affinala a alguem, em hua, ou mais vidas em premio de algum ferviço, ou por qualquer outro motivo*”.

Bluteau, Raphael (1712-1728). *Vocabulario portuguez & latino: aulico, anatomico, architectonico, Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesus.* 8 v., p. 92. Já no dicionário de Luiz Maria da Silva Pinto, de 1832, o termo significa somente “*somma de dinheiro que o governo dá em remuneração de serviços*”.

A última categoria, *Justiça*, teve mais de 200 ocorrências e se referia normalmente a leis complementares à constituição, como a de 1º de maio de 1828, que “dá nova forma as Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos juizes de paz”. Está incluída aqui também a criação de códigos, como o Criminal, em 1830, e o Comercial, em 1850, e de legislações específicas, como a Lei de Terras, de 1850, a Lei de Locação de Serviços, de 1879, ou as diversas leis eleitorais durante todo o período.<sup>23</sup>

É importante percebemos nesse ponto a questão das leis gerais (ou *imperiais*) e das leis particulares (ou *individuais*) como diferentes esferas de atuação da Assembleia Geral. A predominância dos direitos de alguns indivíduos, como estamos tentando demonstrar, tornou-se uma característica marcante da legislação brasileira do período, o que não quer dizer que não tenha existido movimentos em sentido contrário, ou seja, em que os deputados e senadores não tenham debatido ou mesmo aprovado leis em que predominou uma visão do geral em detrimento do particular. Na tabela abaixo (IV) podemos perceber como foi justamente no período do I Reinado que a atuação do poder legislativo se concentrou mais em organizar a sociedade do que em garantir direito a alguns.

**Tabela IV: Leis Imperiais versus Individuais Aprovadas pela Assembleia Geral, 1826-1889**

I Reinado		Regência		II Reinado	
Imperiais	Individuais	Imperiais	Individuais	Imperiais	Individuais
140	24	232	421	584	2.311

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

Durante o I Reinado, como já visto, a maioria das leis aprovadas possuiu o sentido de modificar a antigas leis originárias do direito português e modernizar a sociedade, como as que regulavam as desapropriações, penas de morte, liberdade de imprensa e os procedimentos dos processos criminais, entre várias outras (9/09/1826, 11/09/1826, 13/09/1827 e 23/09/1828). O pequeno número de leis de caráter *individual* indica que nesse período a preocupação central da Câmara dos Deputados e do Senado teria sido com a estrutura geral do Estado, tendência essa que se modificou durante a Regência e

<sup>23</sup> Novamente foge aos limites deste artigo a discussão, mesmo que superficial, de leis que tiveram uma importância muito grande para a sociedade brasileira do século XIX. Para a análise dessas leis, ver, sobre a lei de 1828 (que regulava as Câmaras Municipais no Brasil), Tapajós, V. (1984). Op. cit.; sobre a Lei de Terras, Osório, Lígia (1996). *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*, Campinas: Ed. da UNICAMP; sobre a Lei de Locação de Serviços, de 1878, Lamounier, Maria Lúcia (1988). *Da escravidão ao trabalho livre - (a lei de locação de serviços de 1879)*, Campinas: Papirus; e sobre as leis eleitorais, o capítulo V de nossa tese de doutorado, Saraiva, L. F. (2008). Op. cit.

foi totalmente revertida no II Reinado. Dessa forma, concordamos com Vantuil Pereira quando o mesmo afirma que:

*Podemos observar, ainda, que uma das marcas indeléveis do Primeiro Reinado foi, sem dúvida, o seu lado conflituoso, que se sobrepôs ao propulsivo. A historiografia muitas vezes enfatizou o primeiro, relegando ao segundo uma pequena citação. [...] Depois da abertura da Assembleia Geral em 1826, podemos verificar uma crescente luta política envolvendo os partidários do Imperador e uma ferrenha oposição oriunda dos mais diversos pontos do Império, que encontravam na Corte do Rio de Janeiro um espaço de sociabilidade e de junção de interesses para consolidar-se como alternativa ao poder. [...] Surgia um movimento de ampla defesa dos direitos individuais dos cidadãos.*<sup>24</sup>

Quanto às leis classificadas como *Provinciais*, eram decisões que, como o próprio nome indica referiam-se a uma ou mais províncias em especial. Entre essas leis existiam as que criaram as mesmas (como a da província do Amazonas, em 1850, pela lei número 582), aprovavam despesas extraordinárias, prestavam socorros, determinavam obras públicas (normalmente, garantindo recursos), extinguiam cargos, impostos e instituições fiscais, judiciais ou governativas e revogavam decisões dos governos ou das assembleias provinciais, por julgá-las constitucionais. A distribuição das leis pelas diversas províncias segue a tabela abaixo:

**Tabela V: Leis Aprovadas pela Assembleia Geral de Alcance Provincial, 1826-1889**

Província	Nº de leis	% de Leis
RJ	86	17,70
MG	48	9,88
BA	43	8,85
RS	38	7,82
SP	35	7,20
PE	31	6,38
GO	29	5,97
MA	28	5,76
SC	22	4,53
PB	20	4,12
CE	19	3,91
PA	17	3,50
SE	14	2,88
RN	12	2,47
AL	11	2,26
MT	10	2,06
PI	10	2,06
ES	6	1,23
AM	4	0,82
RO	2	0,41
PR	1	0,21
Total	486	100

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

<sup>24</sup> Pereira, V. (2009). Op. cit., p. 73-74.

A partir destes dados podemos perceber que as seis províncias mais contempladas com leis seriam as do Rio de Janeiro, com 86 do total de leis; Minas Gerais, com 48; seguida pela a Bahia, com 43; Rio Grande do Sul, com 38; São Paulo, com 35; e Pernambuco, com 31. Tais dados estão em conformidade com a maioria dos estudos do Brasil monárquico, que aponta estas províncias como as econômica e politicamente mais influentes do Império.

Entre as leis mais comuns estavam as que, normalmente, referiam-se a autorizações, concessões e financiamento de obras públicas (incluindo ainda concessões para Companhias de Colonização e Transportes específicas dessas regiões); regulamentação de impostos; criação de escolas ou cadeiras de instrução, revogação de leis ou decisões provinciais e as questões territoriais.

Comparando as leis aprovadas para as seis províncias mais importantes do período, vemos a maior importância que a *questão territorial* teve para várias dessas províncias. Em Minas Gerais, cerca de 15 leis (ou 31,25%) foram decisões sobre divisões territoriais, revogando leis da assembleia provincial, criando distritos eleitorais, anulando antigas estruturas coloniais ou ainda impetrando na Santa Sé o pedido de novos bispados. Em Pernambuco, das 31 leis aprovadas pela Câmara Geral sobre a província, cinco, ou 16,12%, referiram-se a modificações em questões territoriais, sendo as demais leis ligadas a concessões para estabelecimento de estradas de ferro, encanamento de água, ou seja, leis ligadas às obras públicas; no caso da Bahia, tivemos 43 leis sendo 13 (ou 30,23%) de natureza territorial, com dados muito semelhantes a Minas Gerais. Em São Paulo, das 35 leis aprovadas, somente seis (17,14%) poderiam ser classificadas de territoriais – incluindo aí a criação da Província do Paraná, por desmembramento de São Paulo, em 1854. A maior parte das leis dessa província referia-se também a concessões para o estabelecimento de serviços por particulares, como no caso de Pernambuco. No caso do Rio de Janeiro, das 86 leis, 14 ou 16,27% referiram-se ao seu território. Por último, no Rio Grande do Sul, das 38 leis, 13 (ou 34,21%) faziam referência ao seu espaço, sendo também predominantes nesta província leis ligadas à dimensão territorial, o que é muito pertinente, se levarmos em conta toda a trajetória da região.

O expressivo índice de leis de competência territorial em Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul pode ser explicado pelo desenvolvimento histórico, além do posicionamento geográfico destas regiões. A primeira se encontrava numa posição geográfica estratégica, ligando várias regiões do país, sendo ainda repleta de divisões internas e tendo um dos maiores crescimentos demográficos do país no período imperial,

conforme trabalhado por diversos autores<sup>25</sup>. A segunda atravessou importante processo de diversificação econômica a partir da expansão do cacau ao sul e da mineração na região da Chapada Diamantina<sup>26</sup>. No caso do Rio Grande do Sul além das melindrosas questões de fronteira e proteção dos limites nacionais, a província atravessou conturbado período de conflitos internos e movimentos separatistas, como a Farroupilha, que revelaram as próprias fissuras internas<sup>27</sup>.

Quanto às questões sobre revogação de leis ou decisões provinciais – que adquirem uma importância maior em nossa ótica por estarmos trabalhando com as contradições na construção do Estado imperial brasileiro – assistimos a pelo menos 15 ocorrências no significativo período entre 1831 (início da regência) e 1845 (ainda no princípio do II Reinado), como a aprovada em 09/11/1841, que “revoga por contrariar a Constituição diferentes Leis da Província da Paraíba, promulgadas em o ano de mil oitocentos e quarenta” (Lei número 230).

As leis institucionais, de maneira geral, estavam ligadas a criação, estruturação e garantia de direitos ou privilégios de dois tipos básicos (para nós) de instituições: em primeiro lugar, as instituições que classificamos como de *antigas*, posto que herdadas da estrutura colonial lusa, como orfanatos, santas casas, irmandades, conventos, igrejas, entre outras. A exemplo temos a lei datada de 10/07/1832, que “manda socorrer o Hospital de Caridade da cidade de Góias com 1:200\$000 anuais”, a lei 137, de 14/10/1837, “autorizando o Governo a conceder a Irmandade de S. José desta Corte seis loterias”. Já as *novas* foram aquelas resultantes da modernização pela qual passava a sociedade brasileira do período, como Bancos, Companhias de Comércio, Transportes, Montepios, Fábricas, diversas Sociedades Anônimas dentre outras. Entre estas, podemos citar leis como a 386, de 08/08/1846, que “concede diversos privilegios as Fabricas de tecidos de Algodão neste Império” ou ainda a aprovada em 24/11/1888, que “permite as CIA's Anonimas, que se propuzerem a fazer operações bancarias, emitir, mediante certas condições, bilhetes ao portador e as vistas, convertiveis em moeda corrente e dá outras provídencias” (3.403).

Reforçamos aqui que essa diferenciação é puramente arbitrária. Como vamos defender, a forma como o Legislativo tratou essas instituições foi praticamente idêntica e, enquanto várias empresas modernas gozaram de privilégios típicos do Antigo Regime,

---

<sup>25</sup> Saraiva, L. F. (2008). Op. cit.

<sup>26</sup> Pedrão, Fernando C. “O Recôncavo Baiano na origem da indústria de transformação no Brasil”. In: Szmrecsányi, Támas et alii (orgs.) (2002). *História econômica da independência e do Império*, São Paulo: Editora HUCITEC.

<sup>27</sup> Maestri, Mário (2003). “Farroupilha: história e mito”. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 21.

várias instituições *Antigas* passaram a buscar uma racionalidade econômica que as iriam inserir de maneira diferente de períodos anteriores. A distribuição de leis institucionais pode ser vista na tabela VI.

**Tabela VI: Leis Aprovadas pela Assembleia Geral de Alcance Institucional, 1826-1889**

Estrutura do Império	Total de leis	%
Fazenda	204	73,91
Império e Assuntos Estrangeiros	42	15,22
Justiça	30	10,87
Total	276	100,00

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

Segundo os dados acima, vemos novamente que a categoria *Fazenda* foi a que mais teve ocorrências. Dentro desta, as mais aprovadas foram aquelas que concediam loterias a companhias artísticas e culturais e a instituições de caráter filantrópico e/ou religioso. Foi um total de 96 leis concedendo loterias para a construção, manutenção ou finalização de obras como Igrejas, Orfanatos, Hospitais, Teatros, Bibliotecas e Montepios. A Câmara dos Deputados e o Senado não aprovaram loterias para empreendimentos comerciais, industriais, financeiros ou similares, a não ser no único caso que identificamos em 1841, que “concede a Frederico Guilherme quatro Loterias extraidas em quatro anos, para melhorar a fábrica de fiar e tecer algodão que estabeleceu nesta Cidade” (lei número 247, de 30/11/1841).

A segunda categoria com mais leis aprovadas foram as concessões (cerca de 95 do total) e, nessas, assistimos desde a autorização para que irmandades e santas casas pudessesem dispor de bens e serviços, passando por privilégios para diversos empreendimentos econômicos, como o que “autoriza o Governo a conceder a Guilherme Kopke privilegio exclusivo por dez anos para navegar por meio de barcos de vapor o rio das Velhas em Minas Gerais” (lei 34, de 26/08/1833). Essas concessões eram dadas tanto a indivíduos, como visto acima, quanto a empresas, como a que vemos em 1835, que “autoriza o Governo a conceder privilegio exclusivo por tempo de 40 anos a CIA denominada do Rio Doce, ou a outra CIA na falta desta, para navegar por meios de barco a vapor, ou outros superiores, não só aquele rio e seus confluentes, como também diretamente entre o mesmo rio e as capitais do Império e da Bahia, mediante condições” (lei 24, de 17/9/1835). Entre os empreendimentos que o governo concedeu favores, privilégios ou garantias de juros, os mais importantes foram o setor de transportes (com ferrovias, bondes e cias de navegação); melhoramentos urbanos (reformas em ruas,

praças, iluminação, canalização de águas e córregos, etc.); fábricas (de tecidos, papéis, máquinas, caleças, etc.) e empreendimentos de colonização e mineração.

Se no caso das *loterias* houve clara preferência para instituições culturais, religiosas e filantrópicas, no caso das concessões vemos modificações nas *antigas* instituições que se modernizavam, como em 17/06/1854, quando foi aprovada decisão que “*dispensa as Leis que proibem as Corporações de mão morta possuir bens de raiz, para que a Irmandade de Nossa Senhora da Conceição da Villa de Vassouras possa possuir bens de raiz e cinquenta contos de réis em Apolices da Dívida Pública inalienáveis*” (lei número 733). Outro exemplo vemos quando em 27/08/1873 a Assembleia “*concede a Biblioteca Fluminense dez loterias para ser aplicado o seu produto na aquisição de um edifício e em apólices da dívida pública*” (lei número 2.350).

A expressão da categoria filantropia está associada às beneficências dadas às instituições que foram criadas para “ajudar” a população, como montepios, casas de caridade, entre outros. Já os grupos justiça e concessão, que também se destacam, são importantes, pois mostram os consentimentos, permissões e dispensas dados a essas instituições. Essa categoria ratifica o interesse do governo, mesmo que pequeno (se comparado a outros assuntos), com fins filantrópicos.

Por fim, as leis internacionais, notáveis devido ao baixo índice de leis (apenas 12) que faziam alusão a questões de cunho internacional, um número irrisório, mas que demonstram que os assuntos internacionais não faziam parte das principais atribuições desta instância do governo. Por outro, lado esse pequeno número de leis também corrobora com a afirmação de confusão entre as atribuições do governo, pois, numa rápida lida nas leis aprovadas pelo Poder Executivo, nota-se que este também se ocupava destes assuntos, com mais propriedade, vale ressaltar. Mesmo numa análise inicial é perceptível o aumento do número de normas de cunho internacional aprovadas por esta outra instância.

As aprovações da Assembleia Legislativa de cunho internacional diziam respeito a finanças (orçamento para missões especiais em outros países), justiça (criação de comissões para assuntos estrangeiros), concessão (incentivo comercial) e territorial (questões ligadas às fronteiras). Essa distribuição pode ser visualizada abaixo.

**Tabela VII: Leis Aprovadas pela Assembleia Geral de Alcance Internacional, 1826-1889**

Estrutura do Império	Total de leis	%
Fazenda	4	33,34
Justiça	8	66,66

Total	12	100,00
-------	----	--------

Fonte: Banco de Dados Legislação Imperial

Mesmo sendo importante neste momento ressaltar que essas são as primeiras análises feitas com o banco de dados, podemos perceber que, durante a consolidação do Brasil como Estado autônomo, a estrutura patrimonialista e a precária distinção entre o público e o privado se revelam, quando a maioria das leis (mais de 50%) refere-se a interesses particulares. Esse expressivo número de leis de alcance individual pode também demonstrar uma estrutura burocrática fechada, que muitas vezes legislava em torno de si própria.

Embora este cenário, como já citado anteriormente, seja de dissociação da herança colonial, momento quando se tenta criar uma lógica própria e impor uma modernização para um novo contexto que está se dispondo. Como mostra Ilmar Mattos o período monárquico brasileiro foi um período de continuidades e descontinuidades, o que levou a repontar contradições entre conteúdos de ordem privada, localismo, descentralização político-administrativa e os de ordem pública, poder central e centralização político-administrativa, obviamente, não como um binômio perfeito, mas sim numa relação dialética, cheias de idas e vindas. Somente um rompimento com a concepção do “pensamento evolucionista” prevalecente no século XIX faz apreender o movimento, a dinâmica do Brasil Imperial. O Brasil do século XIX, apesar de estar vivendo sob um impulso modernizante, ainda encontra-se imbricado sob três dimensões: “a casa”, “o estado” e “a rua”<sup>28</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Bluteau, Raphael (1712-1728). *Vocabulario portuguez & latino: aulico, anatomico, architectonico*, Coimbra: Collegio das Artes da Companhia de Jesus. 8 v.
- Carvalho, José Murilo (1980). *A Construção da Ordem: a elite imperial*, Rio de Janeiro: Campus.
- Costa, Wilma Peres (1996). *A Espada de Dâmocles – o exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império*, SP: Hucitec/Unicamp.

<sup>28</sup> Mattos, Ilmar Rohloff de (2004). *O tempo saquarema: a formação do Estado imperial*, São Paulo: Hucitec, p. 148.

Dallari, Dalmo de Abreu (2003). *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24ª Edição, São Paulo: Saraiva.

Dolnikoff, Miriam (2005). *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX*, São Paulo: Globo.

Fonseca, Ricardo Marcelo (2007). A Cultura Jurídica Brasileira e a questão da codificação civil no século XIX. In: Neder, Gizlene (org) (2007). *História & Direito: Jogos de Encontro e Transdisciplinariedade*, Rio de Janeiro: Revan.

Fragoso, João Luís Ribeiro; Florentino, Manolo (2001). *O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia - Rio de Janeiro, c.1790-c.1840*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

França, Lílian da Silva e Saraiva, Luiz Fernando (2009). “Os Atos do Poder Legislativo do Império Brasileiro (1826 – 1889): notas de uma pesquisa serial”. In: *I Seminário Nacional Fontes Documentais e Pesquisa Histórica: Diálogos Interdisciplinares*, Campina Grande: Editora da UFCG, de 01 a 04 de dezembro de 2009 (Anais).

Guimarães, Carlos Gabriel (2009). “O Código Comercial, o Tribunal de Comércio e a atividade bancária no império brasileiro na segunda metade do XIX”. In: Ribeiro, Gladys Sabina; Neves, Edson Alvisi; Ferreira, Maria de Fátima Cunha Moura (orgs) (2009). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*, Niterói: EdUFF.

Lamounier, Maria Lúcia (1988). *Da escravidão ao trabalho livre - (a lei de locação de serviços de 1879)*, Campinas: Papirus.

Lopes, Luciana Suarez (2009). “As Leis Orçamentárias e a Estrutura Tributária dos Municípios Paulistas, 1834-1850”. In: *VIII Congresso Brasileiro de História Econômica e IX Conferência Internacional de História de Empresas*, Campinas, UNICAMP / ABPHE.

Maestri, Mário (2003). “Farroupilha: história e mito”. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 21.

Malerba, Juradir (2003). *Esboço crítico da recente historiografia sobre a independência do Brasil (desde C. 1980)*, University of Oxford, Centre for Brazilian studies, working paper number, CBS – 43 – 03.

Martins, Maria Fernanda Vieira (2005). *A velha arte de governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Tese (Doutorado em História) – IFCS, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Mattos, Ilmar Rohloff de (2004). *O tempo saquarema. A formação do Estado imperial*, São Paulo: Hucitec.

Neder, Gizlene; Cerqueira, Gisálio Filho (2001). “Os Filhos da Lei”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 16, no 45, fevereiro/2001.

Osório, Lígia (1996). *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de Terras de 1850*, Campinas: Ed. da UNICAMP.

Pedrão, Fernando C. (2002). "O Recôncavo Baiano na origem da indústria de transformação no Brasil". In: Szmrecsányi, Támas et alii (orgs.) (2002). *História econômica da independência e do Império*, São Paulo: Editora HUCITEC.

Pereira, Vantuil. "O Parlamento como local de luta pelos direitos do cidadão (1820 – 1834)". In: Ribeiro, Gladys Sabina; Neves, Edson Alvisi; Ferreira, Maria de Fátima Cunha Moura (orgs) (2009). *Diálogos entre Direito e História: cidadania e justiça*, Niterói: EdUFF.

Pinto, Luiz Maria da Silva (1832). *Diccionario da Lingua Brasileira por Luiz Maria da Silva Pinto, natural da Provincia de Goyaz*. Na Typographia de Silva.

Prado, Caio Júnior (2001). *A formação do Brasil contemporâneo*, São Paulo: Editora da Folha de São Paulo.

Priore, Mary Del (2007). *O príncipe maldito*. 1ª Ed, Rio de Janeiro: Objetiva.

Roque, Rita de Cássia Menezes (1999). *Os Bandeirantes dos tempos modernos: a Escola de Minas de Ouro Preto e o Bloco no Poder em Minas (1889-1945)*. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

Saraiva, Luiz Fernando (2008). *O Império nas Minas Gerais: Café e Poder na Zona da Mata mineira, 1853 – 1893*. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

Silva, Mozart Linhares da (2003). *O Império dos Bacharéis: O pensamento jurídico e a organização do Estado Nação no Brasil*, Curitiba: Juruá.

Tapajós, Vicente (Coord.) (1984). *História administrativa do Brasil; organização política e administrativa do Império*, Brasília: Fundação Centro de Formação do Serviço Público.

Weber, Marx (1974). *Estudos de Sociologia*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Recebido para publicação em novembro de 2010.