



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
Curso de graduação em Direito

ANTONIO JOSÉ MARQUES DE ARAÚJO JUNIOR

**O artigo *ininteligível*: A processualística dos tratados internacionais no
Primeiro Reinado sob a Constituição do Império (art. 102, §8º)**

BRASÍLIA

2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
Curso de graduação em Direito

ANTONIO JOSÉ MARQUES DE ARAÚJO JUNIOR

O artigo *ininteligível*: A processualística dos tratados internacionais no Primeiro Reinado sob a Constituição do Império (art. 102, §8º)

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, campus Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender.

BRASÍLIA

2022

ANTONIO JOSÉ MARQUES DE ARAÚJO JUNIOR

O artigo *ininteligível*: A processualística dos tratados internacionais no Primeiro Reinado sob a Constituição do Império (art. 102, §8º)

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, campus Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Data de defesa: 23/09/2022.

Resultado: APROVADO

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Airton Lisle Cerqueira Leite Seelaender (FD-UnB)

Orientador

Prof. Dr. Paulo Emilio Vauthier Borges de Macedo (FND-UFRJ)

Examinador

Bruno Arthur Hochheim (FD-UnB)

Examinador

BRASÍLIA

2022

*À Maria José Ferreira Miranda (Dona Zezé),
in memoriam. Este trabalho nunca deixou de
ser para você.*

AGRADECIMENTOS

A concepção, revisão e apresentação deste trabalho é resultado de uma empreitada que vai além de meus esforços. Uma folha de papel não seria capaz de suprir completamente minha gratidão, mas servirá de registro necessário aos futuros leitores do trabalho.

À minha família – Antonio José, Juli Celi, Ana Luzia e Lizzy –, cujo apoio se mostrou essencial ao desenvolvimento desta obra. Ao longo dos meses, recebi de meus pais provas de generosidade e carinho, que ninguém mais poderia oferecer. Foram deslocamentos à Biblioteca da Universidade de Brasília, auxílios na compra de livros e conselhos valiosíssimos. Muito além da monografia, meus pais se demonstraram o sustentáculo de minha vida. Tudo o que sou, sei e sinto é devido a vocês.

Ao professor Airton Seelaender devo o início da idealização deste trabalho, quando de uma breve conversa sobre ratificação de tratados na Regência, em um café da Asa Sul. Suas duras correções enriquecem o trabalho e dão-lhe um olhar que somente um pesquisador de experiência seria capaz de proporcionar.

Ao professor Paulo Emilio Vauthier, por aceitar o convite para a composição da banca examinadora de uma Tese de Conclusão de Curso. É uma grande honra contar com os comentários e observações de um profissional tão destacado na área. Da mesma forma, agradeço ao Bruno Hochheim, pela rapidez com que aceitou o convite à integração da banca.

Aos funcionários diligentes da Faculdade de Direito, Angélica, Eliseu e Euzilene. A superação dos infindáveis trâmites burocráticos foi alcançada apenas com a presteza de seus atendimentos, recheadas com uma boa dose de humor, que aliviaram meus dias mais angustiantes.

À Dra. Ana Paula Villas Boas, pela compreensão e paciência que demonstrou nos últimos meses, e sem as quais eu não teria condições para continuar a redação dessa monografia. Você é um exemplo profissional para mim.

Aos poucos amigos, pelas palavras de fraternas de consolo e pelo compartilhamento de experiências, imprescindíveis à realização da pesquisa. Prometo-lhes que após a apresentação desta tese, voltaremos a nos encontrar.

La ratification est le seul acte qui puisse confirmer un traité signé en mon nom, et comme je le fais par ma seule autorité, c'est elle uniquement qui peut y donner la force nécessaire. Les États généraux n'ignorent pas, et le roi d'Angleterre sait aussi bien que personne que les Parlements n'ont d'autorité dans mon royaume que celle que je veux bien leur confier (Luís XIV ao Duque de Tallard, sobre a proposta do rei inglês de submeter tratados aos Estados Gerais ou Parlements)

Eu nunca entendi esta passagem da constituição por semelhante modo, e de tudo quanto tenho ouvido aos dignos senhores que têm falado, devo coligir que eles pensam como eu (Luís Augusto May, sobre o art. 102, §8º da Constituição de 1824)

RESUMO

Muitos estudiosos compreendem a ratificação de tratados como um instituto imutável ao longo do Império Brasileiro (1822-1889). Para tais autores, haveria um critério de competência material seguido durante todo o período, apesar da processualística estabelecida pela Constituição de 1824 (art. 102, §8º). Da mesma forma, o uso de *decretos* para internalizar tratados é geralmente descrito como constante desde a Independência. Entretanto, o costume seguido no Segundo Reinado (1840-1889) e a doutrina constitucional de então não devem ser confundidos com os procedimentos usados durante o Primeiro Reinado (1822-1831). Embates entre o parlamento e o governo envolvendo a interpretação do art. 102 levaram a uma mudança de atitudes do último. A processualística dos tratados foi desenvolvida por Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, que concebeu uma prerrogativa real modulada pela responsabilidade ministerial. Já durante o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, a busca por uma capacidade autônoma para fazer tratados havia se iniciado, como retratado nas discussões das Cortes portuguesas. O alijamento do Poder Legislativo do processo de ratificação recebeu reações mistas dos jornais e juristas da época. O art. 102, §8º foi inspirado pelas Constituições da Noruega e do Reino Unido dos Países Baixos. Uma multiplicação de decretos promulgando tratados se deu na segunda metade do século XIX. Não obstante, no Primeiro Reinado a execução de tratados foi levada a cabo pela mera publicação das cartas de ratificação, identificadas como de *Cartas de Lei*.

Palavras-chave: Constituição de 1824; artigo 102; Império; ratificação de tratados; internalização de tratados; Decretos; Cartas de Lei.

ABSTRACT

The ratification of treaties is understood by many scholars as an unchanging institution throughout the Brazilian Empire (1822-1889). These authors argue that despite the treaty-making process established by the Constitution of 1824 (article 102, paragraph eight), a material competence criterion was followed during all this period. Likewise, the internalization of treaties using *decretos* is often described as continuous since the Brazilian Independence. However, the formal proceedings used during the reign of D. Pedro I (1822-1831) should not be confused with the custom followed in the reign of D. Pedro II (1840-1889) and the constitutional doctrine of then. Conflicts between the parliament and the government involving their interpretations of the article 102 led to some attitude changes from the latter. The imperial treaty-making process was developed by Antonio Carlos Ribeiro de Andrada who conceived a monarch's prerogative modulated by the ministerial responsibility. The pursuit of an autonomous treaty-making capacity had already initiated during the United Kingdom of Portugal, Brazil and Algarves depicted in the discussions of the Portuguese Constituent Cortes. The alienation of the Legislative Authority from the ratification process received mixed reactions from the newspapers and jurists of that time. The article 102, paragraph eight was inspired by the Norway's and United Netherlands' Constitution. In the second half of the 19th century, the Brazilian monarchy saw a multiplication of *decretos* promulgating treaties. Nevertheless, amid the reign of D. Pedro I the execution of treaties was carried out by the simple publication of the instrument of ratification, identified as *Cartas de Lei*.

Keywords: Brazilian Empire; Constitution of 1824; article 102; ratification of treaties; internalization of treaties; Decretos; Cartas de Lei.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACD Anais da Câmara dos Deputados

ASI Anais do Senado Imperial

AP *Archives parlementaires de 1787 a 1860*

DDC *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*

DCG Diário das Cortes gerais e extraordinárias da nação portuguesa

RF *Records of the Federal Convention of 1787*

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1. Formulação do problema.....	11
2. Importância do tema.....	17
3. Metodologia.....	18
Capítulo 1 – Prolegômenos: debates anteriores à formação do Império.....	20
1.1. Constituintes em Filadélfia (1787), Paris (1789), Cádiz (1811) e Lisboa (1821) e o ocaso da prerrogativa real para fazer tratados de paz.....	20
1.2. O apelo pela delegação, ao governo do Brasil, das atribuições do Poder Executivo do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1821-1822).....	34
Capítulo 2 – Em busca da abóboda perfeita: a definição do <i>treaty-making</i> na constituição imperial.....	42
2.1. O incidente do <i>Treze de Maio</i> e a definição das competências para negociar tratados na Assembleia Constituinte (1823).....	42
2.2. Concepção e recepção da feitura de tratados no Império, acompanhadas de um confrontamento do Projeto de Constituição da Assembleia e do Conselho de Estado (1822-1826).....	50
Capítulo 3 – As influências de Andrada: da moderação de Constant aos fiordes noruegueses.....	58
3.1. A responsabilidade ministerial como anteparo legal aos maus tratados.....	58
3.2. A Constituição Norueguesa ou o executivo vem primeiro (1814).....	66
3.2.1. Aparte: a Lei Fundamental do Reino Unido dos Países-Baixos (1814-1815).....	73
Capítulo 4 – Ratifique-se e execute-se: a pragmática processual do <i>ius tractandi</i> no Primeiro Reinado.....	77
4.1. Denodo parlamentar na exegese do §8º do art. 102 (1826-1829).....	77
4.1.1. Entre a hermenêutica ministerial e a hermenêutica parlamentar: o significado de <i>conclusão</i> no §8º do art. 102 (1826-1831).....	86
4.2. Rupturas e Continuidades: a execução de Tratados no Império por Decretos e a incógnita das (<i>pseudo</i>) Cartas de Lei.....	96
Considerações finais.....	112
Referências.....	114
Apêndice A.....	125
Apêndice B.....	128
Apêndice C.....	129

Introdução

1. Formulação do problema

Entre 18 e 19 de novembro de 1830, as galerias superiores do Palácio dos Arcos (atualmente Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro) ressoariam as duras críticas feitas pelo parlamento brasileiro à política externa adotada ao longo do Primeiro Reinado (1822-1831).

Tratava-se da sessão conjunta da Assembleia Geral, realizada a fim de debater, dentre outros temas, a 8ª emenda do Senado Imperial à Lei de Orçamento, rejeitada pelos deputados. Conforme dispunha o art. 61 da Constituição de 1824, a recusa da aprovação de aditamentos pela câmara baixa daria ensejo à reunião das duas casas legislativas, de forma que a deliberação una fosse encetada. O imbróglio girava em torno do aumento das despesas da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 20 contos de réis, solicitado pelo Ministro da pasta, Visconde de Barbacena, que ameaçara demitir-se caso o pedido não fosse autorizado.

Longas admoestações seriam proferidas pelos mais afamados – e irreverentes – oradores da corte, alguns dos quais marcariam presença nos anos vindouros da Regência (1831-1840). O teor das arengas era claro: rejeição às “ostentações diplomáticas” das legações nacionais, e verrinas à aproximação política com o continente europeu, em detrimento dos vizinhos americanos. Nessa senda, até o Ministro e seus antecessores seriam acusados de promover o Brasil à “vanguarda da Santa Aliança na América” (ASI: 18/11/1830, p. 526).

Seriam, no entanto, os acordos internacionais os principais alvos dos improperios parlamentares. Evaristo Ferreira da Veiga os definia como “tratados ignomiosos” que prendiam o povo “em indignas cadeias” (ASI:18/11/1830, p. 528). Para Bernardo Pereira de Vasconcellos, eram “um despropósito, uma vergonha” (Ibid., p. 525). Sequer a convenção de paz de 1825, assinada com a ex-metrópole lusitana, estaria imune de censuras: para Martim Francisco Ribeiro de Andrada, ela era o “monumento eterno de opróbrio e de vergonha para o nome brasileiro” (ASI: 19/11/1830, p. 549)¹.

¹ Os motivos de descontentamento do acossado “sistema de tratados” (assim apodado pelo corpo legislativo) é tema robustamente conhecido: inserção de artigos perpétuos; manutenção de foros especiais, exemplificada pelos juízes conservadores da nação britânica; intervenção da jurisdição estrangeira em questões sucessórias; e diminuição das taxas de importação de 24% para 15% que, sob o enfatuado pretexto de reciprocidade, tornara a indústria nacional menos competitiva ante os gêneros exportados. O predomínio britânico no comércio, navegação e, até certo ponto, na política, levou alguns pesquisadores a descreverem o Brasil como mero

As reprimendas aos artigos dos acordos concluídos no reinado de D. Pedro I marcariam de forma tão contundente os albores do recém-criado Império que, por anos a fio, eles ainda seriam rememorados², inclusive fora da ribalta parlamentar. A doutrina jurídica, tanto nos compêndios constitucionais quanto nos manuais internacionalistas, faria questão de contestar a necessidade dos acordos, taxando-os de inconvenientes e desiguais³.

Retornemos, entretanto, às discussões em torno da Lei de Orçamento de 1830. Dentre as longas manifestações tautológicas encobertas por circunlóquios, uma delas destoa por seu caráter essencialmente jurídico. Luis Augusto May (1782-1850) advoga pela completa nulidade dos instrumentos finalizados. Não por serem iníquos, mas sim “[...] por terem sido celebrados contra a letra e o sentido do parágrafo 8º do artigo 102 da Constituição; por não haverem sido levados ao conhecimento do Corpo Legislativo, a conclusão e a ratificação, como manda a Constituição” (Ibid., p. 543).

Os dizeres técnicos, apesar de não entusiasmarem os pares (o taquígrafo registra exíguos “3 ou 4 apoiados”), foi suficiente para convencer um jurista de primeira ordem, José da Silva Lisboa, o Visconde de Cayru. Conquanto intercedesse pelo governo, o célebre senador pede que, nos anos futuros os tratados sejam “mais conforme [s] no interesse do Brasil, e conforme [s] também com o parágrafo 8º do art. 102 da Constituição” (Ibid., p.546).

O dispositivo supostamente violado aludia às atribuições do Poder Executivo. Especificamente, definia a competência exclusiva deste para a feitura dos tratados com outras nações. Além de estipular as competências do Imperador e de seus ministros, o oitavo parágrafo do art. 102 igualmente estabelecia o *iter* tratadístico: os acordos de aliança, comércio e subsídio, posteriormente à sua conclusão, seriam levados ao *conhecimento* da Assembleia, quando o permitissem o interesse e segurança do Estado. Quanto aos atos

“protetorado inglês” (MANCHESTER, 1972). Sobre o assunto, na historiografia clássica, *vide* VARNHAGEN (2019), capítulo X, que descreve a renhida polêmica em torno da indenização prevista no tratado de independência; OLIVEIRA LIMA (1927), capítulo IX; e CALÓGERAS (1998), volume 2, capítulo XII.

² Recordava Francisco de Paula Souza, em sessão do Conselho de Estado, datada de 12/09/1845: “tendo sido tão infeliz o Brasil na mor parte dos tratados que celebrou depois de sua independência, resultando daí uma prevenção geral contra tratados, parece-me, portanto, que só se deveriam eles fazer, quando fosse palpável, e evidente sua utilidade” (CONSULTAS..., p. 423, 1978).

³Se abriremos as *Preleções de Direito Internacional*, de DRUMMOND, Menezes (1867), iremos nos deparar com ferinas observações aos acordos celebrados com a França, Portugal e Grã-Bretanha: “Neste monstruoso tratado [Convenção de 1827, firmada com o Reino Unido] não só violaram-se a própria Constituição do Império, suas leis vigentes, e sua soberania nacional, como também preteriram-se os princípios mais comesinhos do Direito Internacional; em uma palavra consagrou-se a mais perfeita desigualdade [...]” (Ibid, p. 74). AUTRAN, Alencastro (1881), escrevendo próximo ao ocaso do Império, anota que tratados de comércio, “além de serem desfavoráveis à nação, sobre quem pesa a restrição, nenhuma vantagem oferecem à nação protegida” (Ibid., p. 80).

concluídos envolvendo cessão ou troca de território em tempos de paz, esses não seriam ratificados sem a aprovação do parlamento.

A redação é inegavelmente confusa, conforme o confessam os legisladores, a quem cabia velar pela guarda da Constituição (e em última instância, interpretá-la), *ex vi* do art. 15, §9º. Com efeito, em 1827, por ocasião da análise da convenção sobre o fim do tráfico negreiro, firmada com a Grã-Bretanha, questionou-se, entre outros pontos, se a Assembleia teria ou não a prerrogativa de anular tratados⁴ e se necessitariam da sua chancela os contratos internacionais que alterassem leis, tributos e direitos⁵.

Claramente, o cerne das inquirições era o nível de participação do Legislativo em matéria de celebração de acordos estrangeiros, participação, esta, que ganha destaque na forma como atualmente concebida, após as revoluções norte-americana e francesa. A Convenção da Filadélfia traçara precedentes, concedendo ao Presidente a subscrição das convenções, mas impondo o prévio aconselhamento e consentimento do Senado, dado por dois terços da casa (art. II, seção 2). O compartilhamento do *treaty-making power* com outros corpos políticos, contudo, era tradição antiga, na qual os *framers* certamente teriam se inspirado⁶.

Na França, a Assembleia Nacional Constituinte, mediante o Decreto de 22 de maio de 1790, ditara a inexecutabilidade dos tratados assinados pelo rei sem a anterior ratificação do corpo legislativo, solução que, com variações, mantém-se até os dias de hoje⁷. O modelo da coparticipação entre Executivo e parlamento será, em menor ou maior grau, repetido nas sucessivas constituições francesas durante o processo revolucionário. *Mutatis mutandis*, a fórmula viria também a se adequar aos ideais do liberalismo oitocentista ibérico, revestidos pela descentralização política de caráter corporativista, porém edulcorados com a preservação das tradições, cujo símbolo maior era o poder real.

Logo, o percurso para contrair tratados no Brasil imperial – excetuando-se a década regencial, que instituiu regimento diverso pela Lei de 14 de junho de 1831⁸ – salta aos olhos. Isso porque, na Carta Política de 25 de março, o *referendum* legislativo não era etapa

⁴ Fala dos deputados Paula Souza (ACD: 03/07/1827, p. 25) e Clemente Pereira (ACD: 04/07/1827, p. 40).

⁵ Discursos de Lino Coutinho (ACD: 03/07/1827, p. 27) e Clemente Pereira (ACD: 04/07/1827, p. 41).

⁶ HAGGENMACHER, 1991, p. 325.

⁷ MIRKINE-GUETZÉVITCH, 1931, p. 232.

⁸“Art 20. A Regência não poderá, sem preceder aprovação da Assembleia Geral: 1º Ratificar Tratados e Convenções de Governo a Governo. 2º Declarar a guerra” (COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1831, p. 19).

imprescindível à ratificação dos tratados. Conforme se infere da leitura do art. 102, §8º, a participação do parlamento na condução das questões estrangeiras devia ser ínfima, sendo as câmaras científicas dos atos internacionais somente após sua formalização, embora houvesse dúvidas acerca do momento em que os acordos eram realmente *concluídos*.

Isso não evitou, porém, que o Senado se utilizasse da norma para censurar o Ministro dos Negócios Estrangeiros, por não lhe ter enviado cópia de tratado (ASI: 26/07/1826, p. 182). Tampouco foi impeditivo para que alguns deputados fizessem interpretação extensiva de sua faculdade, alegando que todos os tratados deveriam ser levados ao aval da Assembleia, independentemente de seu objeto (ACD: 04/07/1827, p. 51).

Em verdade, poderíamos dizer que somente em 1857, quando da publicação da obra *Direito Público e Análise da Constituição do Império*, de José Antonio Pimenta Bueno, a hermenêutica do dispositivo começará a ser consolidada: ela aliará a primazia do Executivo na conclusão dos tratados com a participação da Assembleia Geral nos acordos que envolvam conteúdos de sua alçada, como direitos tributários, comerciais ou criminais⁹. Importante acentuar, no entanto, que a solução concebida pelo Marquês de São Vicente e pelos jurisconsultos das últimas décadas do Segundo Reinado não será aquela seguida pelo governo durante a juventude da monarquia¹⁰.

Compreender o sistema de ratificação de tratados perfilado no alvorecer do Brasil imperial, assim como sua dependência de aprovação pelo corpo legislativo, é assunto de fundamental relevância (cf. infra). Os estudos existentes, com raras exceções, não costumam, porém, aprofundar o exame dos primeiros decênios do século XIX. Tal omissão externaria uma falsa impressão de uniformidade da processualística dos acordos entre 1822 e 1889, ressalvados os anos regenciais. Acontece que, no Império, o entendimento acerca da conclusão de tratados internacionais não será unívoco, sendo moldado tanto mais por fatores

⁹ Outros publicistas brasileiros posteriores a Pimenta Bueno compartilharão da sua inteligência do artigo, com algumas nuances. Joaquim Rodrigues de Souza (1870), conquanto reitere as conveniências do Executivo celebrar tratados, ressalta que este poder deve manter-se nos limites da própria autoridade, mormente nos tratados de subsídio, visto que o governo não tem “direito de dispor na bolsa nacional, sem prévia autorização [legislativa]” (ibid., p. 182). Alencastro Autran (1881) discorre que a faculdade de fazer tratados é do Poder Executivo, mas “sem detrimento das atribuições do poder legislativo” (op. cit., p. 79). A seu turno, a pena de José Carlos Rodrigues (1863) parece levemente dissonante: ao contrário do Marquês de S. Vicente, que advoga a possibilidade do parlamento desaprová-lo ou anular tratados cujas disposições firam suas competências, Rodrigues afirma que a Assembleia não poderá anular acordos internacionais – ainda que prejudiciais à nação – por sua inconveniência. Frisa, entretanto, quanto aos tratados de paz, que “não convém de maneira alguma que não[se] possam concluir sem que primeiro sejam aprovados pela Assembleia” (ibid., p. 89).

¹⁰ MEDEIROS, 1995, p. 95.

políticos (o interesse do Executivo de publicar tratados ou mantê-los em segredo, o grau de altivez do Legislativo, ansioso por debatê-los) do que pela literalidade do item constitucional.

Se a ratificação e a aprovação dos tratados já precisam ser estudadas mais a fundo, mais ainda têm de sê-lo a sua promulgação e publicação, procedimentos então sem nenhuma previsão constitucional. Em um país onde a promulgação dos tratados por decreto é descrita como “praxe tão antiga quanto a Independência”¹¹, faz-se essencial compreender também as facetas da internalização dessas convenções, bem como os motivos da perpetuação de procedimentos estatais de aparência um tanto arcaica.

Ainda não há, no que tange à interiorização desses acordos, resposta satisfatória sobre os porquês da promulgação, e do emprego de *Decretos* nesse expediente. Habitualmente, especula-se que o ato reproduziria o “uso constante em Portugal”, além de espelhar a extensão da sanção imperial, obrigatória aos decretos e resoluções da Assembleia Geral (art. 101, §3º), ao direito das gentes¹². Sem embargo, a tese, até aqui, carece de comprovação histórica suficiente e explicações pormenorizadas.

A presente dissertação propõe-se a descrever os aspectos centrais da feitura de atos firmados pelo Império do Brasil com potências estrangeiras, nomeadamente sua ratificação e execução, entre o Primeiro Reinado e o início da Regência. O recorte temporal procura enfatizar o período cronológico anterior à maturação da doutrina pertinente ao tema, à qual associamos à edição da *Análise* de Pimenta Bueno¹³, já sob os auspícios de D. Pedro II.

Para tanto, traçaremos os seguintes objetivos específicos: a) rastrear as raízes do art. 102, §8º nas constituições e nos debates europeus na Era das Revoluções; b) averiguar a exegese feita a esse dispositivo no Império, sobretudo na Assembleia Geral, e apurar se ela contribuiu para uma mudança de postura do governo; c) identificar a fisionomia da execução dos tratados na monarquia brasileira, examinando possíveis continuidades e rupturas com o direito praticado no Antigo Regime.

¹¹ REZEK, 2011, p. 103.

¹² ARAÚJO, p. 250, 1958.

¹³ Caberia à *Análise* do Marquês de S. Vicente “lançar as bases de nossa exegese constitucional” (DUTRA, p. 49, 2004). Quanto ao desempenho da Assembleia na ratificação, Amado Cervo avalia que “ninguém terá definido melhor as atribuições jurídicas e políticas do Parlamento em matéria de política externa” (CERVO, op. cit., p. 6). Todavia, como demonstrado anteriormente, a tese de Pimenta Bueno é apenas uma dentre várias outras do constitucionalismo de então.

Destarte, este trabalho estará dividido em quatro capítulos, cada um com dois subtópicos. No primeiro, investigaremos o abalo da prerrogativa régia para fazer tratados durante as revoluções. Inicialmente, examinaremos a translação da *conclusão de acordos internacionais* do monarca para o Legislativo, exemplificada na discussão da Assembleia Constituinte francesa e nas Cortes ibéricas. Depois disso, passaremos a analisar as discussões dadas nas Cortes lisboetas referentes à delegação de prerrogativas reais – entre elas a competência de fazer tratados – para a administração brasileira.

No segundo capítulo, adentraremos o Brasil independente e apresentaremos as repercussões do incidente do *Treze de Maio*, verificando como o evento suscitou na Assembleia Constituinte contendas no tocante à competência para negociar compromissos externos. Em seguida, observaremos as similitudes e diferenças entre a processualística dos tratados no projeto de Antonio Carlos e o no Conselho de Estado, que se tornará efetivamente a Constituição de 25 de março. Ademais, traremos outras propostas constitucionais da época – analisando se tiveram influência na composição final – e a acolhida do público ao artigo 102 da Carta, após sua outorga.

Por intermédio do terceiro capítulo, colimaremos nossos esforços para reconhecer a *fons et origo* do modelo ratificatório proposto na constituinte, o qual será reproduzido com algumas modificações, na Carta de 1824. Em seu primeiro subtópico, esquadriharemos o pensamento de Benjamin Constant acerca da participação legislativa na condução da política externa, assim como sua teoria sobre a responsabilidade ministerial. Logo após, sondaremos o impacto da redação da Constituição Norueguesa de 1814 no diploma imperial, especificamente a preeminência do Poder Executivo em promover a conclusão de tratados, submetendo-os, posteriormente, à Assembleia.

Por fim, no último capítulo, perquiriremos o *iter* seguido pelo governo na celebração das convenções internacionais no Primeiro Reinado. Inicialmente, faremos um retrospecto do recebimento dos principais tratados submetidos à Assembleia desde 1826 até a Lei de 14/06/1831, analisando os avanços e limitações da hermenêutica parlamentar do art. 102, §8º. Na sequência, discutiremos a internalização dos tratados no Império feita por *decretos* e *cartas de lei*, analisando o uso desses tipos normativos no Antigo Regime português e posteriormente avaliando o significado do seu emprego nas convenções feitas pelo Império.

2. Importância do tema

Escrevia Cançado Trindade (2012) que “vivemos dentro do tempo, e o direito opera no tempo”¹⁴. Nesse diapasão, as antigas práticas dos Estados, alimentadas pelas doutrinas pretéritas, tornam-se instrumentos da fundamentação estatal para defender posicionamentos escolhidos em certas circunstâncias¹⁵.

Daí advém o papel fulcral da tradição para o direito, mormente para o direito internacional. O conhecimento do passado se torna “fonte de autoridade”¹⁶, tal qual uma norma capaz de vincular o presente aos usos e ditos pregressos. Essa tradição, todavia, não é construída apenas pela *práxis* das nações e pelas influências das ideias: marcos normativos e fatores políticos também são capazes de configurá-la¹⁷.

A Carta de 1824 claramente se caracteriza como uma dessas pedras de toque do direito nacional. Para além de inaugurar o *ius tractandi* brasileiro efetivamente independente, o documento apresentará particularidades que, por si só, já seriam dignas de estudo. Desconsiderando o tom laudatório de monarquistas convictos como Pimenta Bueno (para quem a carta política era “sábua, liberal e protetora”) e as objurgações de republicanos como Aurelino Leal (que definiria o documento como “lei decorativa”), é inegável que a Constituição Imperial apresentou adaptabilidade e durabilidade únicas¹⁸, que acabam por torná-la alvo de analogias incertas.

Tomemos, a título de exemplo, a reflexão levada a cabo por Hermes Pereira de Araújo sobre a aprovação *sine qua non* do Congresso para a celebração de acordos internacionais:

Ao tratarmos da Constituição Política do Império do Brasil, veremos como, em sentido inverso, foi adotado pacificamente o critério da competência dos órgãos internos do Estado. Apesar do texto constitucional não exigir, salvo em casos determinados, a aprovação da Assembleia Geral, como condição para a ratificação, o Governo quando se tratava de assunto da competência do Legislativo, submetia a esse poder o ato internacional a fim de serem tomadas as medidas cabíveis segundo o Direito Público de então. Assim, a possibilidade constitucional de, no caso, existir uma norma consuetudinária supletiva, parece evidente¹⁹.

A conclusão do diplomata, resultante de sua pesquisa pessoal, é que a Carta de 25 de março teria levado ao surgimento de uma norma costumeira *extra legem*, cuja manutenção

¹⁴ TRINDADE, 2012, p. 15.

¹⁵ Ibid., p. 15.

¹⁶ GALINDO, 2021, p. 1.

¹⁷ Ibid., p. 6.

¹⁸ NOGUEIRA, 2018, p. 9.

¹⁹ ARAÚJO, op.cit., p. 168-169.

pacífica no Império²⁰ teria se perpetuado nos períodos republicanos. A regra consagraria um “critério da competência privativa dos poderes do Estado, [no qual] os atos internacionais que versam sobre matéria de atribuição do Poder Executivo prescindem do *referendum* do Congresso Nacional”²¹.

O emprego de argumentos históricos deve ser visto, no entanto, com cautela, vez que podem assumir rasgos de discurso legitimador. Alicerçados em um pretense costume imemorial, juristas acabam por validar determinadas soluções em detrimento de outras²². *In casu*, Pereira de Araújo, procurando justificar uma opinião favorável à desnecessidade da aprovação congressual dos acordos executivos, utilizou-se da doutrina constitucional do Segundo Reinado para supostamente comprová-la.

Eis aqui a razão maior da necessidade e relevância da pesquisa vertente, que é, simultaneamente, a profissão de fé do historiador do direito: questionar continuidades e permanências hipotéticas de um instituto que pode ser manuseado anacronicamente. Em suma, contestar “a comum operação intelectual de considerar como natural aquilo que nos é familiar”²³.

3. Metodologia

Como relatado, o intento deste trabalho consiste na descrição dos processos de ratificação e internalização dos compromissos internacionais no Brasil monárquico, entre o Primeiro Reinado e os primeiros anos da Regência.

Para alcançar tais objetivos, recorreremos, sobretudo, a fontes históricas primárias e à revisão bibliográfica sobre o assunto. Para consultar os acordos e leis anteriores à independência brasileira, analisaremos as obras *Corps Universel Diplomatique du Droit des Gens*, do Barão de Carels-Croon; *Collecção da Legislação Portuguesa*, de Antonio Delgado da Silva e *Collecção de Tratados*, de José Ferreira Borges de Castro. Outros diplomas da época aqui utilizados podem ser encontrados nos sítios eletrônicos da Torre do Tombo e do Diário da República Eletrônico português (*Legislação Régia*).

²⁰O emprego da palavra “pacífica” é sugestivo da controvérsia citada na Formulação do Problema. A construção passa a impressão de que, durante todo o interregno imperial, os quesitos de feitura dos tratados foram homogêneos. Não obstante, a regra de submissão de acordos segundo as competências de poderes tardaria a ser incorporada à prática do governo (e, mesmo assim, sê-lo-ia de forma acessória).

²¹ *Ibid.*, p. 169.

²² HESPANHA, 2012.

²³ *Ibid.*, p. 20.

Quanto às convenções firmadas pelo Império, vale a leitura dos *Apontamentos para o Direito Internacional* de Antonio Pereira Pinto, coletânea que agrupa os tratados firmados nesse período. A legislação pertinente se encontra na tradicional *Collecção de Leis do Império* e na *Legislação Brasileira*, de José Paulo de Figueirôa Nabuco Araújo, e na Coleção de Leis do Império, divulgadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

Os debates da Assembleia Nacional Constituinte francesa e das Cortes espanholas e portuguesas são uma fonte riquíssima para o estudo do envolvimento parlamentar na conclusão das convenções. As alocações estrangeiras se encontram nos *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, no *Diario de las discusiones y actas de la Cortes* e nos *Diários das Cortes Geraes e Extraordinarias da Nação Portuguesa*. A seu turno, os registros da Assembleia Geral do Império podem ser encontrados nos Anais do Senado Imperial (ASI) e nos Anais da Câmara dos Deputados (ACD).

De forma a compreender a inteligência da doutrina relativa ao art. 102, §8º, percorreremos os compêndios internacionalistas, constitucionais e administrativos da época, indicados por Pedro Dutra em *Literatura jurídica no império*. Através dele, fomos capazes de averiguar uma gama de textos que não se circunscrevessem aos clássicos comentários dos Conselheiros de Estado, tais como o Marquês de São Vicente, o Visconde do Uruguai e Zacarias de Góis de Vasconcelos. Para colmatar a incipiente bibliografia jurídica do Primeiro Reinado, acudimo-nos das produções de diversos gêneros textuais, como opúsculos políticos, cartas e publicações jornalísticas.

No tocante à bibliografia, ainda nos serão de grande valia os ensaios de João Hermes Pereira de Araújo e Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros. As pesquisas de Amado Luiz Cervo em torno do papel do parlamento imperial na política externa apresentam inúmeras contribuições, ajudando-nos a compreender os embates na Assembleia e as menções aos modelos de ratificação então em voga. Por fim, é de extrema relevância o artigo de Haggemacher referente às matrizes do *treaty-making* americano. Ele de nos oferecer a concepção dos pensadores clássicos dos direitos das gentes sobre atuação legislativa na celebração de tratados.

Capítulo 1 – Prolegômenos: debates anteriores à formação do Império.

1.1. Constituintes em Filadélfia (1787), Paris (1789), Cádiz (1811) e Lisboa (1821) e o ocaso da prerrogativa real para fazer tratados de paz.

Para analisarmos satisfatoriamente a mecânica da ratificação de atos internacionais durante o reinado de D. Pedro I e suas inerentes particularidades, é necessário antes avaliar o que nos dizem os precedentes estrangeiros sobre o tema. A melhor forma de abordá-los, acreditamos, é a partir da análise dos debates concernentes à competência real para declarar a guerra e selar a paz. Tais direitos – que *a fortiori* eram associados à capacidade para fazer tratados em geral – serão amplamente discutidos nas constituintes, consolidando um papel de relevo das assembleias nos assuntos externos das nações.

Amiúde, identifica-se o despontar dessa intervenção do Poder Legislativo nos assuntos internacionais do Estado moderno a partir do advento das Revoluções Americana e Francesa, na segunda metade do século XVIII²⁴. Certamente, conquanto a lei fundamental sueca de 1772 e a constituição polaca de 1791²⁵ apresentassem dispositivos que restringissem a faculdade real de concluir tratados, foram os documentos finais da Convenção da Filadélfia de 1787 e da Assembleia Nacional Constituinte francesa que mais influenciaram o constitucionalismo em formação.

Poderíamos afirmar, no entanto, que a solução encontrada pelos *Founding Fathers* não teria grandes repercussões na processualística dos tratados, pelo menos nas revoluções liberais europeias. O sistema republicano escolhido pelos Estados Unidos da América se apartava daquele das futuras monarquias constitucionais – como o Brasil imperial –, não obstante seu imenso impacto na miríade de repúblicas independentes da América Espanhola.

Com efeito, a constituição estadunidense disporia de um *treaty-making* “transacional”²⁶, no qual a câmara alta atuava como incontornável conselheira do presidente, o qual necessitava do consentimento de dois terços dos senadores para a celebração dos acordos (Artigo II, Seção 2). O novo procedimento muito diferiria das diretrizes do

²⁴ MELLO, C., 1966, p. 81.

²⁵ A atuação das dietas sueca e polonesa nos assuntos externos era tida por constituintes franceses e espanhóis como a grande causal da instabilidade política de suas nações (entre o fim do século XVIII e início do século XIX, a Suécia teria um monarca assassinado e outro deposto, enquanto a Polônia teria seu território dividido por duas vezes). Segundo o Conde de Seránt, o principal motivo do declínio político desses países eram os votos galopinados monetariamente por inimigos estrangeiros: “custa-me dizer que as nações estrangeiras viriam espalhar o ouro no seio de nossas assembleias, mas não é impossível de não pensarmos ao que se passou nos nossos dias com a Suécia e Polônia” (AP:16/05/1791, tomo 15, p. 527).

²⁶ MICHON, 1901, p. 14.

dispositivo IX dos Artigos da Confederação, que estabelecia competir somente ao Congresso o poder, condicionado à aprovação de nove estados, de fazer tratados e entrar em alianças.

Aventado na Convenção de 1787 originalmente por James Madison – para quem o Poder Executivo deveria ser secundado por um conselho no tocante aos direitos de guerra e paz – o modelo de comunhão entre o Presidente e o Senado seria concebido, em linhas gerais, em um esboço apresentado por Alexander Hamilton em 18 de junho²⁷. Porém, somente após a apresentação da redação definitiva do “Comitê dos 11” que a proposta será efetivamente discutida, e aprovada, por oito votos favoráveis e três contrários.

No período de ratificação da constituição pelos estados, os autores do *Federalist Papers*²⁸ advogavam a participação conjunta do Chefe do Executivo e dos senadores, descrita como uma das “mais bem digeridas e excepcionais partes do plano [constitucional]”²⁹. Alegavam que conceder uma atribuição exclusiva ao Congresso geraria percalços na conclusão dos acordos nos quais o “perfeito segredo” e o “rápido despacho” fossem necessários³⁰. A seu turno, a entrega da competência unicamente ao Presidente seria deveras arriscada, uma vez que um magistrado eleito por quatro anos poderia ser “tentado a sacrificar seus deveres aos seus interesses”³¹.

²⁷ V. *The supreme Executive authority of the United States to be vested in a Governour to be elected to serve during good behaviour [...] The authorities & functions of the Executive to be as follows: [...] to have the direction of war when authorized or begun; to have with the advice and approbation of the Senate the power of making all treaties [...] VI. The Senate to have the sole power of declaring war, the power of advising and approving all Treaties* (RFC: 18/06/1787, Volume I, p. 292). O rascunho hamiltoniano previa, pois, que o Senado teria função ativa na conclusão dos tratados, aprovando-os.

²⁸ As páginas do *Federalist Papers* são prenhas de referências ao *treaty-making* acordado na Constituição de Filadélfia. Na carta nº 20, James Madison adverte que os Países Baixos tiveram seus tratados atrasados, porquanto a competência para ratificá-los pertencia exclusivamente aos Estados Gerais. John Jay, na missiva nº 64, elogiava a lucidez da Constituição em estabelecer a atuação do Senado na matéria, uma vez que neste corpo todos os estados estavam igualmente representados. Na epístola nº 69, Hamilton negava que o Presidente tivesse poderes quase monárquicos para fazer acordos internacionais: “um [o rei] pode realizar sozinho o que o outro [o presidente] pode fazer somente com a concorrência de um ramo do legislativo” (HAMILTON et al., 2001, p. 359) (tradução nossa). A carta mais conhecida será a de nº 75, também redigido por Hamilton. Nela, o autor impugna cada um dos principais argumentos contrários à proposta, entre eles o de que a *House of Representatives* deveria ter papel na aprovação. De fato, em 1787, James Wilson proporia também que a câmara baixa consentisse com os acordos apresentados. A proposta seria rejeitada por 11 a 1, tendo somente a delegação da Pensilvânia votado favoravelmente (RFC: 07/07/1787, Volume II, p. 538).

²⁹ HAMILTON et al., op. cit, p. 387 (tradução nossa).

³⁰ Ibid., p. 334 (tradução nossa).

³¹ Ao glosar, no Segundo Reinado, os §§ 7º e 8º do artigo 102 da Carta Imperial, o desembargador Joaquim Rodrigues de Souza curiosamente citaria este trecho de Hamilton, uma vez que secretário de tesouro americano fazia um breve laudatório à monarquia constitucional: “se em uma monarquia hereditária, diz ele, a lei que confia ao magistrado executivo o direito de fazer tratados parece medida útil e salutar, não acontece o mesmo em um governo em que o dito magistrado é eletivo e conserva o lugar apenas por quatro anos” (SOUZA, 1870, p. 178).

No entanto, como destacamos, o modelo dos EUA se circunscreverá em particular às ex-colônias espanholas, as quais emularão o regime republicano norte-americano³². Em espectro mais conhecido, estará o mecanismo jurídico articulado nos debates prorrompidos na constituinte francesa em maio de 1790, uma vez que as decisões políticas seguidas à queda da Bastilha fornecerão um padrão para os movimentos revolucionários europeus posteriores³³.

Em França, o assunto seria trazido à baila por ocasião da carta enviada pelo Ministro dos Assuntos Estrangeiros, Conde de Montmorin, dando conta ao presidente da Assembleia das ordens de Sua Majestade para colocar em prontidão os navios de guerra. O motivo eram os recentes desentendimentos territoriais (incidente da Baía de Nootka) entre Grã-Bretanha e Espanha, esta última aliada de primeira hora de Luís XVI, em função do Pacto de Família borbônico³⁴. Rapidamente, o que deveria ser uma mera comunicação ao legislativo se tingirá de matizes constitucionais, após a declaração do jacobino Alexandre de Lameth: “É necessário saber se a Assembleia é competente e se a nação soberana deve delegar ao rei o direito de fazer paz ou a guerra. Eis a questão” (AP: 15/05/1790, p. 516).

Na tribuna, vários oradores se pronunciarão sobre o tema, propondo opiniões díspares. De forma geral, poderíamos dividir a liça parlamentar em dois conjuntos de *députés*: aqueles inclinados à manutenção da prerrogativa real para concluir tratados de paz e os favoráveis ao exercício ativo do Legislativo na ratificação dos acordos. Emblemática do primeiro grupo, temos a enfática prédica de Armand-Sigismond, Conde de Sérent, para quem as “assembleias numerosas” eram “pouco próprias às operações políticas”:

Pelo interesse nacional, faz-se mister deixar ao monarca o direito de regular os tratados de paz. Ele não abusará desse direito, porque sua glória é comum àquela do império. Eu não tenho que uma palavra a dizer sobre os tratados de comércio; o rei deve fazer as negociações e o Corpo legislativo deve examinar os resultados. É dos representantes de todos os partidos do reino que devemos esperar conhecimentos gerais e particulares que devem determinar semelhantes tratados (tradução nossa) (AP: 16/05/1790, p. 527).

Observe-se que, a despeito de entusiasta da prerrogativa exclusiva do monarca, o representante abria exceção aos acordos comerciais, cujas tratativas deveriam ser submetidas à Assembleia. Tal posição seria compartilhada por outros monarquistas, simpáticos a uma

³² A frustrada Constituição das Províncias Unidas do Rio da Prata, proposta pelo Congresso de Tucumán de 1816, previa que o Poder Executivo poderia fazer e concluir tratados, com o consentimento de dois terços do Senado (art. 83). No Regramento Constitucional Provisório do Chile, de 1812, apresentado ao rei Fernando VII, o governo não poderia estabelecer tratados de aliança e comércio “sem o ditame” do Senado (art. 7º e 8º).

³³ HOBBSAWN, 2020, p. 100.

³⁴ MICHON, 1901, p. 29.

constituição à inglesa, com a responsabilização de ministros³⁵. Para Pierre-Victor Malouët, o rei deveria determinar as condições e estipulações dos tratados de paz e de aliança, mas sob a condição de submetê-los ao Legislativo caso cedessem parte do território do reino, ou envolvessem subsídios³⁶. Proposição idêntica seria apresentada por Stanislas de Clermont-Tonnerre. Em sua defesa, esclarecia o constituinte que ao Executivo cabia “executar só a vontade geral e dirigir a força pública”, enquanto ao Legislativo tocava “exprimir a vontade geral e dispor só da propriedade pública” (AP: 18/05/19, p. 561) (tradução nossa).

No espectro contrário, estarão os representantes exaltados do plenário, que não traçarão grandes diferenças entre a faculdade de celebrar tratados e a declaração de guerra. O girondino Jérôme Pétion de Villeneuve faria um longo discurso rechaçando a utilidade da responsabilidade ministerial para tratados e salientando que, como o rei não tinha um papel legislativo, tampouco deveria ter as relações exteriores como atribuição exclusivamente sua, pois “os tratados, de qualquer natureza que sejam, de aliança ou de comércio, não são outra coisa que não leis de nação a nação”³⁷. Nesse diapasão, concluiria o deputado, apesar de o Executivo poder contratar com outros Estados, a Assembleia poderia modificar ou rejeitar qualquer cláusula do compromisso³⁸.

Note-se que a visão de Villeneuve era diametralmente oposta à teoria do principal inspirador das ideias jacobinas na Revolução Francesa, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). O pensador suíço, conhecido por seus ideais democráticos, anunciava surpreendentemente em suas *Cartas escritas da montanha*, que “o exercício exterior da Potência não convém ao Povo”, mas aos chefes de governo, os quais, “mais aclarados sobre essas questões, dificilmente terão interesse em fazer tratados desvantajosos à pátria”³⁹. Ponderava Rousseau que “as alianças de Estado a Estado, as declarações de Guerra e os tratados de paz não são atos de soberania, mas de Governo”⁴⁰.

Tomando a palavra, Honoré Gabriel Riqueti, Conde de Mirabeau, fará demonstrações de seu espírito conciliador ao assomar à consideração de seus pares uma fórmula de

³⁵ Ainda no campo dos mais adeptos à prerrogativa real, nenhum dos constituintes chegou a defender categoricamente a faculdade única do monarca em concluir tratados (MICHON, op. cit., p. 29).

³⁶ AP: 17/05/1790, p. 536.

³⁷ Ibid., p. 542.

³⁸ Ibid., p. 544.

³⁹ ROUSSEAU, 1764, p. 38.

⁴⁰ Em seu *Contrato Social*, o autor suíço também dirá que declarar a guerra e tratar a paz não eram atos de soberania, posto que “cada um deles não é uma lei, mas somente uma aplicação dela, um ato particular que determina o caso da lei” (Id., 2011, p. 43).

compromisso, espécie de acordo entre as duas posições sustentadas⁴¹. Alvitrará Mirabeau um método no qual o rei pudesse, a seu bem entender, suspender e assinar tratados de paz, aliança e comércio com potências estrangeiras. Tais tratados, porém, somente teriam efeitos a partir de sua ratificação pelo corpo legislativo. Vale a leitura de uma passagem de seu discurso, até pelo apuro retórico com que justifica sua proposição:

Mas somos forçados a fazer uma escolha exclusiva? Não se pode por uma das funções do governo, que tem simultaneamente a ação e a vontade, a execução e a deliberação, fazer concorrer ao mesmo objetivo, sem lhes excluir um pelo outro, os dois poderes que constituem a força da nação e que representam sua sabedoria [...]. Em uma palavra, porque é assim que me propus a questão geral que tinha a resolver: não podemos atribuir concorrentemente o direito de fazer a guerra e a paz aos dois poderes que nossa Constituição consagrou? (tradução nossa) (AP: 20/05/1790, p. 618).

Em que pesem pontuais reprimendas à redação do projeto, a ideia de Mirabeau seria adotada *nemine contradicente* e consignada no art. 9º do Decreto de 22 de maio de 1790⁴². Ao cabo, o mesmo texto seria inserido na Constituição de 3 de setembro 1791, em seu Capítulo III, Seção I, Artigo 3º, relativo ao exercício do Poder Legislativo, e em seu Capítulo IV, Seção III, Artigo 3º, concernente ao exercício do poder executivo (consulte-se o artigo no Apêndice A, ao final deste trabalho).

Apesar do tom contemporizador das previsões da minuta do Decreto de 22/05/1790, a colocação da Assembleia como responsável pela *ratificação* dos acordos era inovadora, abrindo uma autêntica virada na praxe internacionalista antanha. Rememore-se que o ato de ratificação, originalmente concebido como feito meramente protocolar, acabava se convertendo, agora, em etapa essencial à vigência do tratado⁴³. Ao restringir tal poder ao legislativo, Mirabeau, ainda que involuntariamente, acabará por conceder à Assembleia a

⁴¹ MIRKINE-GUETZÉVITCH, op. cit., p.235.

⁴² Os extensos debates na Assembleia fariam com que, meses depois, Mirabeau aconselhasse à corte de Luís XVI a reformulação do texto do Pacto de Família, de forma a deixá-lo mais “nacional”, e em seguida submetê-lo à ratificação da Assembleia: “eu lhe proponho, então, como único meio provável de sucesso [...] enviar imediatamente à Espanha um negociador para propor uma nova redação ao tratado e solicitar a ratificação [...] Você conhece os riscos que corremos durante a discussão que precedeu ao decreto sobre o direito da guerra e da paz” (MIRABEAU, 1851, p. 338).

⁴³ Ao longo do século XVII e XVIII, a ratificação chegou a ser considerada formalidade desnecessária para a validade do tratado. Isso se devia à interpretação feita à carta de poderes, comparando-a ao mandato civil. Abraham van Wicquefort assim escreveria em 1682: “como as leis civis obrigam o particular a ratificar aquilo que seu mandatário fez em virtude de sua procuração, assim o Direito das Gentes obriga o Príncipe a ratificar aquilo que seu Ministro fez em virtude de seu poder: sobretudo se o poder é pleno e absoluto, sem cláusula e sem condição que o limite ou o restrinja (WICQUEFORT, volume 2, 1715, p. 217). A ideia seria duramente rebatida por Cornelius Van Bynkershoek, que mencionava a prática corriqueira: “[...] seria correto afirmar que nada feito com os enviados sob as instruções gerais é válido atualmente, a não ser que ratificado pelo príncipe. Pode ser válido na forma, mas praticamente não possui força sem a autoridade adicional da ratificação” (BYNKERSHOEK, 1930, sem paginação). O debate sobre a obrigatoriedade da ratificação e os efeitos da carta de poderes é exposto por CÂMARA (1949), em sua tese.

última palavra sobre todos os acordos estrangeiros. Cumulada ao artigo que autoriza o corpo legislativo a obrigar ao rei que negocie a paz (Artigo 2º, Seção II, Capítulo III), a Assembleia parecia onipresente nas relações exteriores, podendo também intervir nas negociações diplomáticas.

Não à toa, Clermont-Tonnerre, ao escrutinar esse ponto, dirá que *politicamente*, a constituição francesa não era monárquica, em função da ingente autoridade do Poder Legislativo⁴⁴. A prática de ratificação dos tratados pelo Legislativo se repetiria ao longo do movimento revolucionário, perpassando intacta pelo período do Terror (1793-1794), quando foi exigentemente flexibilizada para que o Comitê de Saúde Pública fizesse convenções secretas, sem o consentimento da Convenção Nacional.

No Consulado (1799-1804), com a Constituição do Ano VIII, a ratificação dos acordos pela Assembleia experimentaria seu declínio: o art. 49 do texto constitucional estabeleceria que os tratados seriam propostos, discutidos, decretados e promulgados como leis, mas não fazia previsões sobre sua ratificação. Em reunião do Conselho de Estado, relativa ao Tratado de Lunéville (1801), Jean-Baptiste de Nompère de Champagny sugeria caber ao governo a ratificação do acordo e ao corpo legislativo unicamente sua promulgação, proposta aceita com gradações por Napoleão, Primeiro Cônsul àquela altura⁴⁵. A premissa, aliás, parece ter atraído tanto a atenção do Bonaparte que ela seria incorporada definitivamente na constituição subsequente – a Constituição do Ano X, instituída pelo Senatus-Consulto Orgânico do 16 Termidor –, em seu art. 58.

Seria o prenúncio do alijamento do corpo legislativo francês em matéria tratadística, o qual se consolidaria finalmente na Constituição napoleônica do Ano XII e, posteriormente, na Carta restauradora de 1814. Nesta última – tratada no capítulo 3 deste trabalho – a questão

⁴⁴ CLERMONT-TONNERRE, 1791, p. 127.

⁴⁵ Nas *Memórias sobre o Consulado*, Antoine Claire de Thibaudeau trará com detalhes a pugna hermenêutica da reunião. Thibaudeau diria que, interpretando-se os artigos 49 e 50 da constituição, o corpo legislativo deveria ratificar igualmente os tratados. Napoleão repreenderia o conselheiro, dizendo que a constituição não trazia a palavra “ratificar” e que a intenção dos criadores do texto não havia sido a de submeter esses acordos aos legisladores. Após a proposição de Champagny, seria a vez Thibaudeau lançar críticas: “é evidente que essa redação decide indiretamente que a ratificação pertence exclusivamente ao Governo”. Em seguida, observava o conselheiro que o conselho parecia criar uma forma de evitar a disposição escrita do art. 50. Bonaparte, no entanto, seria categórico: “Nós não o evitamos. Você que o faz dizer aquilo que ele não diz”. Ao final, o Primeiro Cônsul acataria a sugestão de Champagny, mas alterando-a para “o tratado cuja ratificação tenha sido trocada, será promulgado [pelo legislativo]” (THIBAUDEAU, 1827, p. 387-388). A troca de ratificações implicava a anterior ratificação, então fica claro que Napoleão era favorável a monopolizá-la nas mãos do executivo.

seria reacendida infrutiferamente na discussão da *ordonnance* de 17/04/1825, debate do qual o deputado Benjamin Constant participará⁴⁶.

Neste momento, imprescindível vermos também a primeira Constituição espanhola (apodada de *La Pepa*), pelos resultados que auferiu na doutrina luso-brasileira. Em 16 de janeiro de 1810, entraria na ordem do dia em Cádiz a petição de Francisco Xavier Borrull sobre a anulação de todos os atos ou convênios que assinassem os reis de Espanha em poder dos inimigos⁴⁷. Não ignorava o deputado constituinte as notícias apócrifas de que Fernando VII, cativo de Napoleão desde há dois anos, era coagido a aceitar propostas de um enlace matrimonial bonapartista.

Em sua arenga, Borrull, após asseverar que “os tratos e convênios se supõem dimanados da livre e espontânea vontade dos contratantes”, fará retumbantes menções à existência de um direito imemorial, em tentativa de legitimar a dissolução, pelas Cortes, de tratados indecorosos assinados pelo rei:

No *Fuero de Sobrarbe*, que regia os aragoneses e navarros, foi estabelecido que os reis não podiam declarar guerras, fazer pazes, tréguas nem dar empregos sem o consentimento de doze ricos-homens, e dos mais sábios e anciãos. Em Castilla se estabeleceu também em todas as províncias daquele reino que os feitos árduos e assuntos graves se teriam de tratar nas mesmas Cortes; e assim se executava, e de outro modo eram nulos e de nenhum valor e efeito semelhantes tratados. Assim que, atendendo à lei antiga e fundamental da nação, e a esses feitos, qualquer coisa que resulte em prejuízo do reino, deve ser de nenhum valor (tradução nossa) (DDC:29/12/1810, tomo I, p. 154).

A alusão às “leis antigas e fundamentais da nação” cumpria ainda um segundo objetivo pretendido pelo liberalismo moderado espanhol, o qual se repetirá também na Portugal vintista: afastar o tom inovador e revolucionário das medidas legislativas, imputando-lhes o caráter de *regeneradoras*. Fazia-se, destarte, um movimento romântico de retorno ao primado da tradição, maculada, na opinião de seus adeptos, pelo arbítrio desmesurado dos reis absolutos⁴⁸. Para tal propósito, seriam referenciadas as legislações

⁴⁶ MICHON, op. cit., p. 96.

⁴⁷ DDC: 29/12/1810, tomo I, p. 159.

⁴⁸ Na Assembleia Constituinte da França, a ideia de *restauração* não será tão preponderante quanto nas constituintes ibéricas. Somente Pétion de Villeneuve recorrerá ao direito dos antigos Estados Gerais para participar da deliberação sobre o direito de fazer tratados. O girondino emitia um tom quase sacro ao mencioná-los: “Não é com respeito religioso e profundo que é permitido contemplar as assembleias augustas das primeiras gerações da monarquia. Nossos antepassados, na sua simplicidade guerreira, tinham sentimento de seus direitos e de sua dignidade [...] Os Estados Gerais desaparecem e em seu lugar substitui um poder fantasma [...] Foi então que eles [os reis] atacaram seus vizinhos, que eles atrapalharam a paz da Europa, que eles derramaram rios de ouro e sangue da nação, que eles fizeram tratados sem jamais se dignificar a consultá-la” (AP: 17/07/1790, p. 537) (tradução nossa).

medievais – algumas de autoridade suspeita, como o *Fuero de Sobrarbe* –, cujas disposições corporativistas conciliavam-se perfeitamente a um pensamento revolucionário suavizado.

O projeto seria aprovado pelo plenário e decretado em 01/01/1811. Vê-se, portanto, que antes mesmo da apresentação do esboço da constituição, as Cortes de Cádiz já haviam deliberado a respeito do procedimento tratadístico, autorizando a interferência ativa do Legislativo na matéria. Esse mecanismo restaria consignado nos artigos 131, 171 e 172 da redação final da carta, ecoando indubitavelmente as disposições do diploma francês de 1791, ademais de acrescentar a obrigatoriedade de consulta do Conselho do Estado (art. 236).

Em teoria, a Constituição de Cádiz ofertava uma processualística menos refratária à prerrogativa real de concluir convenções. A ratificação dos tratados de aliança ofensiva, subsídio e de comércio ficariam a cargo do rei, com o que o consentimento das Cortes tornar-se-ia uma *aprovação* (cf. Apêndice A)⁴⁹. Isso implicaria que, ao revés da Constituição de 1791, os constituintes espanhóis se alinhariam a um modelo no qual o corpo legislativo não teria a função de última instância na conclusão de tratados, mas o de órgão intermediário, cujo aval seria condição *sine qua non* da eficácia do compromisso internacional. Assinalaremos, logo mais, que esse será o processo perfilado na constituição portuguesa de 1822.

Na prática, contudo, a assembleia espanhola exerceu o papel de ratificadora dos tratados firmados durante todo o íterim de vigência da Constituição⁵⁰. Uma vez que o rei aclamado ainda não retornara de sua prisão – e quando o fizesse, restauraria o regime absolutista, anulando a Constituição de Cádiz –, o Poder Executivo restava em mãos do Conselho de Regência. No Regramento Provisional do Poder Executivo, aprovado pelas Cortes em 16 de janeiro de 1811, é-nos possível detectar três artigos capitais da atribuição da conclusão de tratados:

II. Importando ao bom êxito das negociações que sejam conduzidas em segredo, o Conselho de Regência estará autorizado para tratar com as Potências estrangeiras,

⁴⁹ A exceção seria aos tratados de paz, igualmente ratificados pelo monarca, mas cujos documentos deveriam ser apresentados ao legislativo, sem deliberação.

⁵⁰ Emblemática desse fato será a única convenção estrangeira assinada pela Espanha nesse período – o Tratado de aliança e amizade com a Rússia, de julho de 1812 –, a qual será ratificada por meio do Decreto CLXXXIX das Cortes, em 2 de setembro de 1812. Atente-se que, na carta de ratificação espanhola trocada posteriormente com o governo russo, lemos que a única competência da Regência, posteriormente à conclusão do tratado era publicação: “*Por tanto, penetradas las Cortes generales y extraordinarias de la más viva satisfacción por contar entre sus generosos amigos á tan grande y augusto Príncipe [Alexandre I da Rússia], que llevado del deseo de la verdadera gloria, ha resuelto tomar parte en la noble empresa de libertar el continente europeo de la tiranía con que está empeñado en sojuzgarlo el Emperador de los Franceses, han venido en ratificar por unanimidad el referido tratado. - Lo tendrá entendido la Regencia del reyno, haciéndolo imprimir, publicar y circular*” (COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES, tomo III, 1813, p. 64).

cuidando escrupulosamente de não comprometer os direitos da Nação nas negociações que possam conduzir a formar tratados de paz, de aliança e de comércio.

III. Para evitar que os tratados de paz, aliança e comércio com as Potências estrangeiras possam variar, em nenhum caso as bases da constituição do reino, ficarão sujeitos à ratificação das Cortes, as quais darão sua decisão dentro do prazo estipulado nos mesmos tratados

V. Concluídas as negociações, o Conselho de Regência apresentará às Cortes a correspondência íntegra original para seu exame, a qual se devolverá ao Governo para que deposite no arquivo nacional, deixando dela testemunho autêntico no arquivo das Cortes (tradução e destaque nossos)⁵¹.

Como vemos, a atribuição do corpo legislativo de ratificar tratados está bem vinculada no Regramento, que a propósito, ao ser reformulado em 1812, expandiria o poder das Cortes para além dos acordos inseridos no rol taxativo. Com efeito, no *Nuevo Reglamento de la Regencia*, às Cortes caberia ratificar *tratados de paz, alianza, comercio, subsidios y cualesquiera otros*⁵². A despeito da intervenção de Agustín de Argüelles advogando que o instituto da ratificação era pertinente somente ao rei, a maioria dos constituintes gaditanos pendia a atribuí-la ao poder legislativo (v.g., a alocução de Felip Anér d’Esteve em 06/01/1811⁵³).

Por conseguinte, não obstante a literalidade de *la Pepa* trouxesse um arranjo novo – arvorando pela mera *aprovação* do tratado, ao invés de sua *ratificação* –, em termos práticos, Cádiz não se distanciou muito do *ius tractandi* francês concebido por Mirabeau. Em verdade, alguns constituintes espanhóis não pareciam fazer diferenciações teóricas entre os dois termos. Apaixonado liberal, José Maria Queipo de Llano, Conde de Torreno, falando a respeito do artigo 131 da constituição, diria o quão útil seria que as Cortes – ao invés do monarca – ratificassem os tratados de comércio, porquanto estas seriam “por sua natureza [...], a postidade que mais olhará pelos interesses [da nação]”.

Uma das principais personagens dos debates e integrante da comissão responsável pela elaboração da constituição, Evaristo Pérez de Castro glorificaria os artigos constitucionais

⁵¹ COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES, tomo I, 1813, p. 57.

⁵² Decreto CXXIX, de 16 de janeiro de 1812. *Nuevo Reglamento de la Regencia del Reino: [...] VII. Podrá hacer, oyendo al Consejo de Estado, tratados de paz, alianza, comercio, subsidios y cualesquiera otros, quedando su ratificación á las Córtes, á cuyo fin les presentará la correspondencia íntegra original para su examen, después del cual se devolverá al Gobierno, para que se deposite en el archivo á que corresponda, dejando copia auténtica de ella en el de las Córtes* (COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES, tomo II, 1820, p. 66).

⁵³ O Sr. Anér: “senhor, em qualquer desses tratados se devem considerar duas coisas, as bases e a ratificação. Primeiro, as bases são preliminares do que se trata com as potências estrangeiras, são e devem ser da inspeção das cortes, o mesmo que a ratificação do tratado já concluído” (DDC:06/01/1811, tomo I, p. 285).

responsáveis pelo *treaty-making*, avaliando que, nos pontos mais críticos, o rei necessitaria da chancela legislativa:

O rei não pode alienar parte alguma do território, e assim não lhe é dado desmembrar a nação em uma paz. Não pode, sem sujeitar à ratificação das Cortes, fazer tratados especiais de comércio, nem de aliança defensiva, e assim nesses pontos, que por uma parte têm o costume de serem menos urgentes, e por outra podem ser de grande transcendência para o comércio e vida dos cidadãos, não será a nação comprometida sem sua anuência (tradução e destaque nossos) (DDC:09/10/1811, tomo IX, p. 182).

Não há como saber categoricamente se o orador teria cometido um *lapsus linguae* ou utilizado o substantivo como sinônimo da expressão prevista na constituição que ajudara a construir⁵⁴. Uma suposição lógica seria presumir que a formalidade estivesse tão infundida na atividade parlamentar de Cádiz – e a hipótese de liberação de Fernando VII tão distante – que efetivamente não haveria muitas discrepâncias entre os termos.

Finalmente, não é deslocado fazer-se uma sintética análise da doutrina lusitana quanto à faculdade de fazer acordos internacionais. Ao nos embrenharmos no acirrado certame sobre o Novo Código lusitano⁵⁵, encontramos alguns pontos dignos de nota. Encomendado por D. Maria I por meio do decreto de 31/03/1778, uma junta de juriconsultos notáveis será encarregada de sistematizar as Ordenações e as leis extravagantes do reino português em um único texto, seguindo a guinada de codificações europeia. Responsável pela confecção do segmento referente ao direito público, o lente Paschoal de Mello Freire (1738-1798) definiria, no terceiro parágrafo do Título I de sua minuta, a faculdade de fazer “guerra, paz, tréguas, tratados, concordatas e transações públicas” como um direito real ou majestático, inerente ao monarca. Deixava claro o juriconsulto sua afinidade com o poder voluntarista do soberano, salientado à época do Marquês de Pombal.

Em 1789, mesmo ano em que rebentava a revolução em França, um segundo integrante da junta, Antonio Ribeiro dos Santos (1745-1810), elaboraria críticas ao texto apresentado, defendendo que a autoridade monárquica fosse contrabalanceada pelos estados do reino. Quanto ao terceiro parágrafo dos direitos majestáticos, o censor se eximia de analisá-los, uma vez que, na sua concepção, não pertenceria ao Código considerar o *Direito*

⁵⁴Da mesma forma, outro constituinte, Antonio Sombiela usaria do termo como sinônimo de aprovação: “pergunto agora, não podendo o rei levar a efeito tratado algum de aliança ofensiva com as potências estrangeiras, de subsídio ou especial, sem que proceda à ratificação das Cortes, serve-lhe isto impedimento para intentá-lo?” (DDC:13/10/1811, tomo XI, p. 240).

⁵⁵ Sobre a polêmica, cf., entre outros, HESPANHA (2010), em seu capítulo 2.2. *As ideias constitucionais na polêmica sobre o novo código*.

Público Externo, mas tão somente o *Interno*⁵⁶. Inobstante, temos um vislumbre da percepção tradicionalista de Ribeiro sobre a matéria em outro trecho de sua censura, relativa ao “poder absoluto e independente” do rei. Ao examinar o trecho concernente à regulação da autoridade monárquica pelas leis fundamentais do Estado, Ribeiro admoestaria a visão paschoalina de que os antigos monarcas sempre compartilharam faculdades tão extensas:

Basta refletir que os três estados do reino, que não são tão antigos, como a mesma monarquia, e um dos estabelecimentos constitucionais, não tiveram outro fim na sua criação senão as modificações e restrições deste poder [real]. Eles eram o conselho geral da nação, sem o qual o Príncipe não devia proceder nos negócios mais importantes do governo público. Sem eles não podia fazer nem exercitar o direito legislativo [...]; nem fazer a guerra; nem resolver e deliberar os outros negócios mais graves do seu Estado⁵⁷.

Em resposta às contestações, Paschoal de Mello combateria de maneira acérrima a ideia de que os monarcas lusitanos atuavam, em suas prerrogativas, com a suposta anuência das Cortes. Para nosso autor, tais fundamentos eram quiméricos:

Parecem-me sonho [sic] todos estes artigos de privilégios da nação de Portugal, que foi sempre uma monarquia pura e absoluta, e onde os povos nunca tiveram parte no seu governo. Os nossos Reis sem a necessidade de ouvir tomaram sempre desde o princípio leis, que obrigavam só pela sua autoridade; faziam guerra e paz; negociavam e contratavam com as nações livres; davam e tiravam privilégios; ajustavam casamentos, e encarregavam o governo do reino a quem queriam com as cláusulas e condições que bem lhes pareciam⁵⁸.

O Novo Código português não seria concretizado, mas as teses em comento são riquíssimas para compreendermos com detalhes as opiniões existentes sobre a competência exclusiva do rei na conclusão de tratados estrangeiros. Enquanto as opiniões de Mello Freire tornavam-se as oficiais do Estado e da cultura universitária⁵⁹ (v.g. a posição de Francisco de Sousa São Paio sobre os direitos de sumo império⁶⁰), as crenças de Ribeiro dos Santos seriam retomadas décadas à frente, nos debates das Cortes de Lisboa, posteriormente à eclosão da Revolução Constitucionalista do Porto.

Por certo, quando nos deparamos com a justificativa da comissão incumbida de redigir as Bases da Constituição Portuguesa, lemos abundantes referências às atas das antigas Cortes, ademais de menções às crônicas de Fernão Lopes. Tratava-se mais uma vez do movimento –

⁵⁶ NOTAS AO PLANO DO NOVO CÓDIGO DE DIREITO PÚBLICO DE PORTUGAL, 1844, p. 30.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 79.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 85.

⁵⁹ HESPANHA, 2010, p. 43.

⁶⁰ Em suas *Preleções de Direito Pátrio Público e Particular*, Francisco de Sousa S. Paio – lente de História de Direito Romano e Pátrio na Universidade de Coimbra – identificará o direito de fazer a guerra e paz como Direitos do Sumo Império, os quais “não podem considerar-se sem o Direito Executivo”, que não existiria sem o Direito de coação (SÃO PAIO, 1793, p. 199). Sobre o Sumo Império, o magistrado advertia que este somente ao monarca pertencia, sem ser limitado pelas leis fundamentais do reino (*Ibid.*, p. 41).

ao qual já nos referimos – de *regenerar* o sistema político⁶¹, corrompido pelo esquecimento das velhas leis da monarquia⁶². Transcrevemos abaixo a fala de Bento Pereira do Carmo, integrante do comitê responsável pela redação das Bases, na parte tocante à feitura de acordos com outras potências:

Talvez, Senhores, que o Artigo 27 da Sessão 2ª pareça coarctar em demasia o poder Real, em quanto determina, que só às Cortes pertença aprovar os Tratados de aliança ofensiva e defensiva. Todavia, sobrestando por agora nas razões intrínsecas, em que assenta o artigo, e que a olhos vistos se conhecem; eu me limito a mostrar, que neste sentido já se haviam estipulado outras condições, que deviam formar parte do nosso direito publico interno. Vejamos o que disseram os Povos ao Senhor D. João 1º nas Cortes de Coimbra = *Pediram-lhe entre outras coisas, que não fizesse guerra nem paz... sem consentimento de todos, pois eram cousas que a todos tocavam, porque assim o costumavam sempre os outros Reis: e que por El-Rei D. Fernando seu Irmão sair deste costume, sucederam tantos males no Reino. A resposta do Rei foi = que fazer guerra e paz seria sempre com o parecer de sete Povos* (DCG: 12/02/1821, p. 79) (destaque no original).

O dispositivo em tela tratava da previsão futuramente consignada no art. 29 das Bases, o qual assentava que “somente às Cortes pertence também aprovar os Tratados de aliança ofensiva e defensiva; de subsídios, e de Comércio”. Temos aí que a normativa tratadística das Bases portuguesas – e futuramente da Constituição de 1822 – será profundamente tributária do diploma gaditano, o qual foi reproduzido quase integralmente, salvo o acréscimo dos acordos de aliança defensiva⁶³.

Do mesmo modo, o impacto do constitucionalismo espanhol é robustamente perceptível nos projetos particulares enviados às Cortes lisboetas. Em 1821, Manoel Gomes Quaresma de Sequeira submetia à Comissão de Constituição um *Projeto para a Constituição Portuguesa sobre as bases da Espanhola*, cujo art. 18 fixava que “todos os tratados com potências estrangeiras se farão em assento de Cortes, ou dependente de confirmação das Cortes”⁶⁴. Ao contrário da carta gaditana, no entanto, Sequeira introduziria o

⁶¹ Leia-se o teor do Manifesto da Nação Portuguesa aos Soberanos e Povos da Europa, documento elaborado na esteira da revolução constitucionalista: “O que hoje pois querem [os portugueses] e desejam não é uma inovação, é a restituição de suas antigas e saudáveis instituições corrigidas e aplicadas segundo as luzes do século e as circunstâncias políticas do mundo civilizado; é a restituição dos inalienáveis direitos que a natureza lhes concedeu, como concede a todos os povos, que os seus maiores constantemente exercitaram e zelaram, e de que somente há um século foram privados” (COLLECÇÃO DOS TRATADOS, 1857, tomo V, p. 467).

⁶² HESPANHA, op. cit., p. 90.

⁶³ Nesse último ponto, os constituintes portugueses podem ter se inspirado nos comentários de Ramón Salas à Constituição de 1812: *no percibo por qué nuestra constitución limita su disposición en este punto [aprovação dos tratados pelas Cortes] á los tratados de alianza ofensiva, y no la extiende á las alianzas defensivas, y sobre todo á los tratados de paz* (SALAS, 1821, p. 95). Em relação aos tratados de paz, a Constituição portuguesa também seguiria a espanhola, não necessitando ser aprovada previamente pelo legislativo (cf. Apêndice A).

⁶⁴ SEQUEIRA, 1821, sem paginação.

dispositivo supra no título referente aos “limites do poder legislativo”, e não em suas faculdades, proposição indicativa do receio da autoridade irrestrita da assembleia⁶⁵.

No ano anterior, outro esboço constitucional, de autoria desconhecida, anunciava no art. 54, § 6º que na autoridade do congresso caberia “aprovar antes que se ratifiquem todos os tratados com as Nações estrangeiras de qualquer qualidade que sejam”⁶⁶. Esse artigo seria, em relação ao rascunho de Sequeira, ainda mais semelhante à redação de *la Pepa*⁶⁷. Igualmente dirigido aos constituintes lusos será a tradução, em português, do primeiro volume das *Lições de Direito Público Constitucional para as escolas de Espanha*, do influente autor Ramón Salas, doutor de Salamanca. Refutando uma pretensa afirmação de Jeremy Bentham de que a feitura de convenções deveria ser atribuída ao Executivo, professava o espanhol que o poder de “declarar a guerra, e fazer a paz, e o de fazer Tratados com potências estrangeiras” pertenciam ao Legislativo, uma vez que todos esses atos comportavam “verdadeira lei expressa”⁶⁸.

Os dispositivos constitucionais da processualística tratadística seriam assentados nos artigos 103, VI (aprovação das Cortes antes da ratificação do tratado⁶⁹); 123, XIV (competência do monarca); e 167 (oitiva do Conselho de Estado na feitura do acordo). No dispositivo referente às atribuições das Cortes, aliás, os deputados seriam muito enfáticos, dizendo que cabia ao Legislativo somente aprová-los. Anselmo José Braamcamp reforçará que “quem há de ratificar os tratados é o Monarca; e portanto não pode jamais isto ser exclusivo das Cortes” (DCG: 12/11/1821, p. 3045). O deputado Peixoto, reiterando a fala de

⁶⁵ “O essencial neste ponto é acautelar que os dois poderes legislativo, e executivo se não destruam um ao outro, mas sim se conservem” (Ibid., sem paginação).

⁶⁶ PROJETO DE CONSTITUIÇÃO POLÍTICA PARA A NAÇÃO PORTUGUESA OFERECIDO ÀS CORTES, 1820, p.49.

⁶⁷ O autor do projeto anônimo faria observações semelhantes às de Sequeira, frisando a completa destruição do Legislativo, caso o soberano fosse competente para concluir tratados: “Assim, confiando ao Poder Real as faculdades de [...] fazer a paz, e a guerra; celebrar todos os Tratados com as Nações Estrangeiras, e dispor da Força Pública a seu arbítrio sem limitações, e restrições, que o Congresso lhe pudesse fazer, facilmente se aniquilaria o Poder deste, e se levantaria sobranceiro o Real (Ibid., p.49).

⁶⁸ SALAS, 1822, p. 148.

⁶⁹ Este parágrafo continha originalmente o seguinte trecho: “[Pertence às Cortes] aprovar os tratados de aliança ofensiva ou defensiva, de subsídio e de comércio, antes de serem ratificados; devendo, porém concordar as duas terças partes dos votos, quando o tratado versar sobre a alienação de alguma parte do território português” (DCG: 12/11/1821, p. 3045). As palavras, no entanto, deram ensejo a um sôfrego debate a respeito da indivisibilidade do reino, e se algum poder do Estado teria o direito de ceder território a outra nação (*vide* p. 68 sobre esse tópico). Ao final, os deputados votaram pela retirada do trecho, sem aceitar uma proposta para tornar o território inalienável (DCG: 01/08/1821, p.1744). Na oportunidade, Manuel Borges de Carneiro instigará a assembleia: “Suponhamos uma guerra cruel: faz-se a paz, e este tratado de paz é feito pelo Rei. Faz o Rei um tratado em que estabelece por base a desmembração do território; a desmembração de uma parte do Brasil [...] El-Rei faz um tratado segundo as circunstâncias; toma a sua deliberação, mas devemos nós deixar isto só á deliberação do Rei? Certamente ninguém o quererá” (DCG: 30/07/1821, p.1692).

seu colega, dirá que “a ratificação é o último ato do tratado, e já o supõe aprovado” (Ibid., p. 3045).

As Cortes de Lisboa, porém, sofreriam das mesmas ambivalências presentes em Cádiz: efetivamente, devido à ausência do monarca, incumbia ao Legislativo dar a última sanção aos acordos estrangeiros. No Decreto nº 22 de 11/03/1821⁷⁰, respondendo aos ofícios da Regência referentes ao fim do prazo de trégua com os tunisianos, o congresso fixará que caberá à Regência “cometer Tratados de paz ou trégua [...] ficando, porém estes Tratados dependendo da ratificação das Cortes”. No ano seguinte, quando Silvestre Pinheiro Ferreira, Ministro dos Negócios Estrangeiros, remetia aos representantes portugueses o pedido do encarregado britânico de revisão do tratado de comércio, responderiam os representantes que ao Executivo cabia “fazer pontualmente executar os tratados”, enquanto às Cortes ficava “a final sanção e aprovação da pauta”⁷¹.

Façamos, agora, algumas breves ilações para o término desta seção. Ao longo das linhas anteriores, pusemo-nos a apresentar uma apertada introdução da intervenção legislativa na conclusão de compromissos internacionais, espaço originalmente identificado como prerrogativa única do rei. Evidentemente, esse movimento se dará de formas diversas nas constituintes (em França será uma resposta a um caso específico, enquanto nos EUA será um modelo cuidadosamente negociado), bem como fundamentado em argumentos distintos, tal como a referência aos direitos imemoriais, supostamente corrompidos por monarcas despóticos (relembrem-se os casos espanhol e português).

Note-se que, no caso das constituições europeias, as assembleias legislativas gozavam de amplas atribuições no *ius tractandi*, chegando quase a monopolizá-las. Será justamente por isso que Bonaparte empregará esforços para retirar a competência dos legisladores, deslocamento que se perpetuará na Carta de 1814. Da mesma forma, será essa a intenção de Quaresma de Sequeira que, ao enviar proposta às Cortes lisboetas, anotaria tais competências insinuantemente nos “limites de legislativo”, a fim de que os poderes “não se destruíssem”.

⁷⁰ “As Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa, tendo tomado em consideração a exposição da Regência do Reino acerca de nossas relações com as Potências Barbarescas, o informe, e parecer do Secretário de Estado na Repartição da Marinha, e o relatório, e opinião da Comissão especial sobre este objeto [...] [determinam] que a Regência possa cometer Tratados de paz, ou tréguas, e mesmo oferecer indenizações justas, ou racionáveis; procurando que sejam em espécies, ou gêneros; ficando porém estes Tratados dependendo da ratificação das Cortes” (DECRETOS DAS CORTES GERAIS, 1821, p. 9).

⁷¹ DCG: 082/03/1822, p. 421.

Aí está um ponto essencial para ter-se em mente – qual seja, a tendência a refrear os poderes legislativos expandidos pelas revoluções – antes de examinarmos a posterior processualística do Brasil imperial. Não raro, inspirados por doutrinadores infensos às ideias revolucionárias e impactados pelos acontecimentos na Europa, muitos constituintes brasileiros sustentariam um regime no qual o parlamento se adscresse às funções legislativas, sem tolher os direitos de sumo império, monárquicos. Como veremos a seguir, todavia, essas ideias estavam por se revelar, pois, naquele momento, os futuros estadistas brasileiros ainda discutiam uma questão ainda mais basilar: sua própria autonomia para concluir tratados.

1.2. O apelo pela delegação, ao governo do Brasil, das atribuições do Poder Executivo do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (1821-1822).

Como descrito no capítulo antecedente, a primeira Constituição portuguesa impunha, em seu artigo 103, VI, a aprovação prévia das Cortes aos tratados de aliança ofensiva e defensiva, ademais dos acordos de comércio e subsídio, anteriormente à sua ratificação. Apesar do texto constitucional não ter sido implementado em nosso território – em verdade, ele sequer seria jurado por todos os deputados americanos presentes em Lisboa –, suas Bases⁷² já eram aplicáveis ao Reino do Brasil, mediante o D. de 24 de fevereiro de 1821.

Por meio deste, depois de movimentos dúbios, D. João VI acataria o documento em formação nas Cortes lusitanas, instruindo que sua recepção igualmente se realizasse nos domínios de ultramar. Quatro dias após, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Silvestre Pinheiro, relataria aos legisladores portugueses que “toda a Real Família, o Povo, e a Tropa desta Corte, juraram, da maneira a mais solene observarem e manterem a mesma Constituição”⁷³. Acrescentava ainda, para júbilo dos constituintes, que Sua Majestade teria resolvido partir do Rio de Janeiro.

Às Bases, portanto, poderíamos atribuir as primeiras disposições escritas acerca do *treaty-making* brasileiro, sem ignorar a efêmera e singular vigência formal da constituição espanhola. Solicitada a adesão da carta gaditana por intermédio de uma legação de súditos do Rio de Janeiro, isso seria deferido mediante o D. de 21/04/1821. Receoso de insurreições, D,

⁷² “Art. 29. Somente às Cortes pertence também aprovar os Tratados de aliança ofensiva e defensiva; de subsídios, e de Comércio” (BASES DA CONSTITUIÇÃO DA MONARQUIA PORTUGUESA, 1821, p. 5).

⁷³ COLEÇÃO DAS LEIS DO BRASIL DE 1821, Parte II, 1889, p. 7.

João VI faria valer a Constituição de 1812, somente para, na madrugada da manhã seguinte, anular a decisão anterior⁷⁴.

Nas *Lembranças e Apontamentos do Governo Provisório da Província de São Paulo*, concebidas em 1821 pela junta provisória paulista, divisamos em seu prefácio evidências da vigência das Bases constitucionais no Reino brasileiro: “pelas Bases da Constituição decretadas pelo Soberano Congresso, já ficam estabelecidos alguns dos artigos que mais importam à Nação”⁷⁵. O folheto, cuja autoria atribui-se tradicionalmente a José Bonifácio de Andrada⁷⁶, fora idealizado como espécie de cicerone aos representantes de São Paulo em Portugal, informando-os dos principais negócios do Reino. Quanto à conclusão de tratados, o texto fez as seguintes recomendações:

4º. Parece conveniente que se estabeleçam Leis orgânicas da união, por exemplo 1º sobre os negócios de paz e guerra e seus Tratados; 2º sobre o Comércio tanto externo quanto interno que sem tolher a liberdade de ambos os Reinos, possa conciliar, quanto possível for seus recíprocos interesses [...] ⁷⁷.

O opúsculo, conquanto não reclame um *ius tractandi* independente para o Reino brasileiro, frisa a conveniência de uma legislação única sobre acordos militares e comerciais, na esfera da “união” de ambos os domínios. O dispositivo é, de certa forma, contemporizador ao recomendar a conciliação das leis, mas sem perder de vista as autonomias e particularidades de cada região.

Essas peculiaridades são demonstradas nas referências aos tratados de guerra e paz, assim como aos de comércio exterior. Enquanto a última menção refletiria as conhecidas críticas aos efeitos do tratado inglês de 1810 no mercado brasileiro⁷⁸, os acordos resultantes de confrontos bélicos recebiam especial atenção devido à enorme distância entre o reino tropical e sua ex-metrópole. Seria arrazoado, por exemplo, que a tardança da reunião dos

⁷⁴ A revogação do decreto teria espaço após a dispersão *manu militari* da agremiação dos eleitores reunidos na Praça de Comércio. D. João VI justificaria sua resolução, alegando que a deputação responsável por lhe solicitar a vigência da Constituição de Cádiz “era formada por homens mal intencionados”. Para mais informações, cf. VARNHAGEN (2010) e LEAL (2014).

⁷⁵ LEMBRANÇAS E APONTAMENTOS DO GOVERNO PROVISÓRIO DA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO, 1821, p. 5.

⁷⁶ OLIVEIRA LIMA, 2019, p. 119.

⁷⁷ LEMBRANÇAS E APONTAMENTOS..., op. cit., p. 6.

⁷⁸ Denunciava em 1821 o fidalgo José Antonio de Miranda, em uma *Memória Constitucional e Política sobre o estado presente de Portugal e do Brasil* oferecida ao príncipe regente, que “o sistema, ou tratado de comércio de 1810, com Inglaterra, foi todo a favor daquela especuladora nação” (MIRANDA, 1821, p. 25) Ao final de seu compêndio, Miranda aconselhava a D. Pedro a conclusão de compromissos externos proveitosos tanto para o Brasil quanto para Portugal. Além de um tratado de comércio “vantajoso e útil”, ambos deveriam – “como uma só Nação, como um só povo, e como um só família” – compartilhar um mesmo “sistema de legislação, e economia, e administração pública clara, simples, e isenta de vícios” (Ibid., p. 80).

deputados brasileiros a Lisboa seria fatal tanto em convenções comerciais quanto nos tratados castrenses⁷⁹.

A apreensão, aliás, era compartilhada pelo próprio D. João. Aconselhado por seus secretários, autorizou o Príncipe D. Pedro, recém-nomeado Regente e Lugar-Tenente real no Brasil, a estabelecer armistícios ou acordos provisórios. A atribuição foi efetuada pelo D. de 22 de abril, cujas instruções frisavam a necessidade da competência em eventos prementes:

[O Príncipe Real] Poderá fazer guerra ofensiva, ou defensiva contra qualquer inimigo que atacar o Reino do Brasil se as circunstâncias forem tão urgentes, que se torne de sumo prejuízo aos Meus fiéis vassallos deste Reino o esperar as Minhas Reais Ordens, e pela mesma razão, e em iguais circunstâncias, poderá fazer tréguas ou qualquer Tratado provisório, com os inimigos do Estado⁸⁰.

O diploma limitar-se-ia a assinalar o papel do regente para *fazer* tratados, ao invés de *ratificá-los*⁸¹. A cautelosa escolha de palavras é sugestiva do desejo ministerial na manutenção da sanção real como última etapa do compromisso assinado. Interessante, ainda, observar que tampouco o Decreto faz referência à necessária aprovação das Cortes. Tal omissão poderia ensejar a interpretação de que determinados acordos relativos ao Brasil não estariam sujeitos à chancela parlamentar.

O D. de 22/04/1822 nos mostra um dos pontos nevrálgicos da faculdade de celebrar tratados no Brasil, como parte do Reino Unido: as raias da delegação do Poder Executivo. Após o retorno do soberano ao Velho Mundo, ficara clara a necessidade de uma administração delegada, que assumisse a larga jurisdição outorgada pelo rei ao Brasil⁸². Nesse ponto, as *Lembranças* alvitavam o estabelecimento “de um Governo geral Executivo para o Reino do Brasil [...] organizado por emanção e delegação dos Eleitores do Povo e do Poder supremo Executivo”⁸³, cuja liderança ficaria a cargo do Príncipe herdeiro.

Nas Cortes de Lisboa, o tema viria à tona em duas ocasiões distintas. A primeira se apresentaria nas sessões entre 9 e 13 de fevereiro, nas discussões concernentes à faculdade real de suspender magistrados sob queixa (art. 197 da redação constitucional definitiva).

⁷⁹ Tal será o objeto da imprecisão de Lino Coutinho, representante da Bahia às Cortes: “Como Srs., em tão longa distância se pode assim fazer? Como na declaração de uma guerra, no tratado de uma paz, ou de comércio, que deve ser logo decidido, se pode com facilidade e brevidade ajuntar os Deputados do vasto continente do Brasil?” (DCG: 03/07/1822, p. 678).

⁸⁰ COLEÇÃO DAS LEIS DO BRASIL DE 1821, op. cit., p. 72.

⁸¹ Justamente por isso, o historiador Manuel Emílio Gomes de Carvalho destacará que D. Pedro não poderia celebrar peremptoriamente tratados de paz: “só lhe era vedado [ao príncipe regente] fazer-se representar no estrangeiro, prover os bispados e concluir tratados de paz definitivos” (CARVALHO, M., 2003, p. 69).

⁸² CARVALHO, M., op. cit., p. 109.

⁸³ LEMBRANÇAS E APONTAMENTOS..., op. cit., p. 7.

Novamente, quatro meses depois, o tópico ressurgiria, dessa vez calcado na apresentação do projeto nº 270, relativo aos liames políticos dos dois Reinos.

A renhida discussão em torno do dispositivo 197 (art. 166 no projeto de constituição) abordava a autoridade para afastamento de juízes nos rincões brasileiros. Argumentava o soteropolitano Cipriano Barata que, caso as queixas vindas do Brasil carecessem de encaminhamento ao monarca, a reclamação se alongaria por anos, podendo até a morte dos queixosos ser mais célere do que decisão do rei (DCG: 09/02/1822, p. 133). Nesse diapasão, Francisco Vilela Barbosa, futuro Visconde de Paranaguá, proporia que cada junta governativa provincial tivesse competência para suspender magistrados. A proposição seria refutada, com pontuais exceções, pela bancada portuguesa⁸⁴.

Dentre as impugnações destacam-se as palavras do militar lusitano Agostinho José Freire, para quem o poder de suspender magistrados, assim como o de agraciar e o de fazer a paz e a guerra seriam indelegáveis, por serem prerrogativa real (DCG: 11/02/1822, p. 143). Em resposta, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, em sua fala de estreia nas Cortes, contestaria a impossibilidade da transmissão das atribuições, mencionando os regimes estabelecidos entre a Suécia e Noruega – então em união pessoal – e da Inglaterra e Irlanda (Ibid., p. 143). Reiterando a tese defendida pelo Andrada, o baiano Lino Coutinho atentaria para a praxe de outras nações, as quais compartilhavam o costume de delegarem competências do Executivo a governos de outros territórios, notadamente de fazer a guerra e a paz:

O ilustre Preopinante deveria refletir que em outros muitos sistemas constitucionais o poder do Rei e seus atributos se acham subdelegados a diversos agentes segundo as circunstâncias peculiares dos diversos países sobre que se estendem os ditos sistemas, e é assim que o governador de Bengala tem o poder de fazer a guerra e a paz com os povos do Hindustão, e vizinhos de Calcutá. O Sr. Ribeiro de Andrada acabou de mostrar que isto mesmo podia suceder com o corpo legislativo pois que se vê a Noruega sujeita à Suécia com suas leis, sua Constituição particular, e seu corpo legislativo, não obstante aquele do Reino a que pertence (DCG: 11/02/1822, p. 148).

Observe-se que, nas prédicas citadas, a atribuição para fazer tratados assume sua expressão mais tradicional, qual seja, a declaração da guerra e conclusão da paz. Com efeito, a capacidade para tratar com potências estrangeiras era concebida tradicionalmente como mera

⁸⁴ Posteriormente demonizado pelos brasileiros – Oliveira Lima o incluirá, ao lado de Fernandes Thomaz, entre os “regeneradores de primeira grandeza” (OLIVEIRA LIMA, op. cit., p. 122) –, Manoel Borges Carneiro excogitará, antes mesmo de Vilela Barbosa, a possibilidade dos Tribunais de Relação do Brasil serem responsáveis pelo afastamento dos magistrados (DCG: 09/02/1822, p. 136). Sua moção, porém, será rejeitada.

extensão do *ius belli*⁸⁵. Ora, a acepção não deixava de ter sentido, à medida que os principais acordos internacionais firmados à época ocupavam-se precisamente do fim dos confrontos militares ou da formação de alianças para evitar uma deflagração marcial⁸⁶.

Acontece, porém, que na concepção do Antigo Regime, a capacidade⁸⁷ para anunciar guerra ao inimigo – e conseqüentemente para fazer tréguas e tratados – era do próprio detentor da soberania, habitualmente identificado com o monarca⁸⁸. Segundo Thomas Hobbes (1588-1679), reconhecer o local da soberania, significava identificar o detentor, dentre outros direitos, da prerrogativa de fazer a guerra e promover a paz com outras nações e Estados⁸⁹. Para o autor do *Leviatã*, tais direitos seriam incomunicáveis e inseparáveis⁹⁰.

O futuro inconfidente Tomás Antonio Gonzaga (1744-1810) também descreverá a faculdade de fazer a guerra e a paz como legítimo direito do sumo imperante, o qual deveria usá-lo “largamente”⁹¹. Paschoal de Mello Freire (1738-1798), jurista mais influente na transição do Antigo Regime para o Liberalismo, será bastante enfático ao definir que “também só ao Rei pertence fazer, declarar, renovar, e cessar a guerra na Índia, Brasil, e outros domínios dos descobrimentos”⁹².

Nas Cortes, todavia, os deputados *brasilianistas* esforçavam-se para demonstrar que certos direitos majestáticos eram costumeiramente conferidos a outras autoridades. Nesse empreendimento, recorriam a experiências conhecidas de outras nações. Por sua vez, Manuel Borges Carneiro apresentaria práticas do próprio Estado português, relembrando às Cortes que os comandantes em chefe do Exército tinham amplos poderes em tempo de guerra. Até a prerrogativa de agraciar poderia ser delegada, pois o Desembargo do Paço e os vice-reis da Índia igualmente haviam podido distribuir mercês⁹³ (DCG: 13/02/1822, p. 171).

⁸⁵ HAGGENMACHER, 1991, p. 318.

⁸⁶ Ibid., p. 139.

⁸⁷ Não havia, no *Ancien Régime*, diferenciação entre capacidade para fazer tratados (*treaty making capacity*) e o poder para fazer tratados (*treaty making power*) (MEDEIROS, op. cit., p. 138). Enquanto aquela versa sobre a vontade soberana estatal, o poder de celebrar tratados é referente aos poderes internamente instituídos, que declararão essa vontade mediante os compromissos estrangeiros (Ibid., p. 141).

⁸⁸ MEDEIROS, op. cit., p. 139.

⁸⁹ HOBBS, 2015, p. 146.

⁹⁰ Ibid., p. 147.

⁹¹ GONZAGA, 2004, p. 168.

⁹² MELLO FREIRE, 1996, p. 127.

⁹³ Não se deve pensar, no entanto, que os reis portugueses admitiam a usurpação de seus direitos com tanta facilidade. A Biblioteca Nacional guarda uma Carta Régia de 1756, escrita por D. José I ao Conde de Alva, vice-rei da Índia, no qual o monarca reprova o tratado concluído pelo governante com os gentios asiáticos. Ordenando a revogação do acordo, o soberano alerta ao general que, em matéria de religião, deve haver consulta prévia à

Ao cabo, no entanto, a sugestão legislativa de Vilela Barbosa seria desbaratada, atestando-se a crescente incompatibilidade entre os projetos políticos dos constituintes do Reino e do Além-Mar. Conscientes do risco de desunirão, as Cortes deram aos delegados americanos a oportunidade de elaborar artigos adicionais ao texto constitucional, com vistas a assegurar os laços dos dois Reinos. Aos 17 de junho de 1822, cinco brasileiros apresentaram o projeto nº 270, com 16 artigos, cujo preâmbulo declarava a “quase absoluta impossibilidade” do sistema de unidade dos reinos sem a partição da legislatura e a delegação de um Executivo permanente (DCG: 17/06/1822, p. 466).

Os polêmicos dispositivos recomendavam, *inter alia*, a possibilidade das províncias asiáticas e africanas elegerem um Reino para se incorporarem (art. 3º) e a fundação de nova capital no Brasil, em seu interior (art. 2º). O primeiro artigo previa, de forma inovadora, a criação de três congressos legislativos, ramificados em duas Cortes especiais para cada Reino, somados a uma Corte geral, representante do “Império Lusitano-Brasileiro”. Por sua vez, o art. 12 fixava a liderança da administração brasileira à testa do sucessor da coroa, questão debatida à porfia na assembleia. Na processualística de acordos internacionais, os seguintes itens se evidenciam:

11. Às Cortes Gerais pertence: 1. Fazer as leis, que regulem as relações comerciais dos dois reinos entre si, e com os estrangeiros.

14. O Regente do Reino do Brasil não poderá: (...) 3. Nomear embaixadores, cônsules, e mais agentes diplomáticos, e dirigir todos os negócios políticos, e comerciais com os estrangeiros. (...) 5. Declarar a guerra ofensiva, e fazer a paz. 6. Fazer tratados de aliança ofensiva, ou defensiva, de subsídios, e de comércio (Ibid., p. 466).

Cabem aqui algumas reflexões sobre o rascunho. O art. 11 demonstra a patente influência dos apontamentos atribuídos a Bonifácio. Ali, não foi aventada a autonomia das Cortes especiais para legislar sobre negócios exteriores e comerciais, mas tão somente a remissão dos assuntos à esfera da união dos reinos, materializada nas “Cortes Gerais do Império”. Seria na reunião das assembleias que os representantes brasileiros teriam a oportunidade de discutir os tratados concernentes ao Brasil.

A seu turno, o artigo 14 do projeto traz em seu bojo previsões igualmente revolucionárias. Ele limita sobremaneira o D. de 22/04/1822, efetivamente elidindo as competências dadas por El-rei ao regente na declaração de guerra e na formação de tratados

provisórios⁹⁴. Poderíamos especular que, cômnicos da ambiguidade do diploma, o qual franquearia a conclusão de acordos sem aprovaçãõ legislativa, os delegados brasileiros acharam por bem reduzir as atribuições regenciais, visando ao impedimento de seu uso arbitrário.

Como era de se esperar, os artigos adicionais estomagariam os delegados lusitanos, sendo chamados de “independência mascarada” pelo deputado Antonio Lobo Girão⁹⁵. José Joaquim Ferreira de Moura conclamará que os delegados brasileiros abandonassem seus postos e voltassem ao seu “país”, pois “com tal dependência não queremos união” (DCG: 06/07/1822, p. 718). Quanto ao estabelecimento de um órgão legislativo no Brasil, a propugnação seria facilmente derrotada, tendo alguns brasileiros inclusive se posicionado antagonicamente à resolução⁹⁶. O mesmo não se pode dizer da delegação do poder executivo que, em inopinado resultado, será unanimemente aprovada pelas Cortes (Ibid., p. 726).

Divergiam, todavia, os representantes brasileiros e portugueses no tocante à autoridade investida da presidência regencial, bem como o seu número. Enquanto os primeiros advogavam a presença de uma administração una, liderada pelo príncipe da coroa, os delegados europeus sustentavam a proibição dos membros da família real assumirem o governo brasileiro⁹⁷. Ademais, em investida para reduzir a influência do Rio de Janeiro em eventuais movimentos emancipatórios⁹⁸, constituintes lusitanos proporiã que cada província

⁹⁴ A literalidade do D. de 22/04/1822 já não era mais seguida pelas autoridades brasileiras nessa época, fato talvez desconhecido pelos deputados americanos em Lisboa. Em 24 de maio de 1822, após o cônsul português residente em Buenos Aires falecer, José Bonifácio nomearia Antonio Manoel Corrêa da Câmara para o cargo vago. Em suas instruções ao novo encarregado, Bonifácio recomendaria a negociaçãõ de uma aliança militar com os Estados vizinhos: “procurará por meios indiretos adquirir partido no Governo de Buenos Aires e principalmente no de Paraguai [...] Depois que V. Mce tiver habilmente persuadido que os interesses deste Reino são os mesmos os dos outros Estados deste hemisfério, [...] lhes exporã as utilidades incalculáveis que podem resultar de fazerem uma Confederaçãõ ou Tratado ofensivo e defensivo com o Brasil, para oporem com outros Governos da América Espanhola aos cerebrinos manejos da Política Europeia, demonstrando-lhes finalmente que nenhum desses Governos poderá ganhar amigo mais leal e ponto do que o Governo Brasiliense” (ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA, 2018, p. 236, v. 5).

⁹⁵ CARVALHO M., op. cit., p. 267.

⁹⁶ Os mandatários das províncias brasileiras setentrionais, até em razão dos percalços de comunicaçãõ com a corte do Rio de Janeiro – a navegaçãõ marítima ao sul era mais penosa e lenta –, tratavam com certa indiferença os pleitos dos delegados *brasilianistas*, preferindo alinharem-se à maioria lusitana (CARVALHO, M., op. cit., p. 232). Representantes típicos desse grupo eram D. Romualdo, bispo do Pará, e José João Beckman, deputado pelo Maranhão. Note-se, sem embargo, que não havia homogeneidade política entre as delegações: o paraense Francisco de Souza Moreira colocava-se em posiçãõ divergente a do seu conterrâneo, para gáudio dos brasileiros defensores da autonomia (Ibid., 272).

⁹⁷ O representante da Beira, José Joaquim Ferreira de Moura usará como pretexto a questãõ sucessória portuguesa para negar a regência do príncipe herdeiro. Em sua visãõ, os americanos poderiam negar a ascensãõ do príncipe o trono, quando ocorresse o falecimento do rei na Europa (DCG: 06/07/1822, p. 718).

⁹⁸ CARVALHO, M., op. cit., p. 274.

possuísse um órgão administrativo delegado, com exceção do Pará e Maranhão, os quais continuariam a responder diretamente a Portugal⁹⁹.

Após sucessivos adiamentos, a emenda acabaria sendo preterida, em agosto, por uma redação mais intransigente, incorporada ao texto final da Constituição, em seu capítulo II. Por meio dele, ao Brasil seria dada uma regência única, da qual não poderiam participar os príncipes reais (art, 129). Com a recusa da criação de um corpo legislativo brasileiro, os tratados concernentes a esse Reino acabariam sendo discutidos em um congresso exclusivamente português. A única previsão do projeto mantida seria aquela relativa à proibição da regência para declarar a guerra e a paz, assim como para fazer tratados (art. 132, V e VI).

A competência para celebrar tratados no Reino brasileiro, subsequentemente ao retorno de D. João a Portugal, traduzia sinteticamente na possibilidade de delegar uma prerrogativa régia – ilustrada na declaração de guerra e negociação da paz – a outra autoridade. Apesar de a doutrina absolutista condenar veementemente tal comunicação, era senso comum até entre os legisladores portugueses vintistas que a delegação seria necessária à manutenção do Reino Unido¹⁰⁰. A desautorização da transferência dos “direitos reais” era, evidentemente, mero artifício retórico utilizado pelos constituintes lusitanos, que, aliás, não haviam tido qualquer pejo em aventar a comunicação do poder executivo a todas as províncias do Brasil, em estratégia para minimizar a centralização política da capital.

Para os *brasilianistas*, cumpria preservar as competências logradas pelo príncipe regente mediante o decreto de 22/04/1822, sopitando quaisquer atribuições que pudessem resvalar em uso descomedido¹⁰¹. Daí advém as ressalvas feitas ao Regente, no projeto nº 270,

⁹⁹ O tentame da delegação portuguesa de desagregar a centralização brasileira seria enxotada por Lino Coutinho: “Longe, longe de nós semelhante ideia desorganizadora da unidade brasileira. O Brasil é um reino, bem como Portugal; ele é indivisível, e desgraçados daqueles que tentam contra a sua categoria e grandeza, desmembrando as suas províncias para aniquilar o que tão liberalmente lhe foi concedido pelo imortal D. João VI” (DCG: 03/07/1822, p. 677). Vilela Barbosa sintetizava o espírito da empresa dos ibéricos nas Cortes: “falemos claro, não vejo nisto senão aquela célebre máxima de Machiavel: *divide et impera*” (CARVALHO, M., op. cit., p. 158).

¹⁰⁰ *Vide*, a título de exemplo, a opinião do português Francisco Trigoso. Inicialmente contrário à comunicação de um executivo delegado ao Brasil quando das discussões sobre a suspensão de magistrados, o constituinte mudou sua opinião: “julgava, e parece-me julgava bem, que a delegação era contrária ao sistema particular que tínhamos adotado na Constituição [...]. Porém, depois disso, e talvez por ocasião desta discussão, tomou a assembleia uma deliberação, assentando que depois de se discutirem os artigos da Constituição geral se pudessem fazer certas modificações, ou artigos adicionais relativamente ao Brasil [...]. Desde então julguei que o poder executivo poderia ser delegado” (DCG: 06/07/1822, p. 715).

¹⁰¹ Nessa toada se exprimirá Antonio Carlos. Para o Andrada, a instituição das Cortes especiais no Brasil conviria “não porque aqueles povos as pedem, senão também para fiscalizarem o delegado do executivo, o qual,

no qual o herdeiro não poderia concluir tratados a seu próprio alvedrio. Em retrospecto, caso a disposição fosse aceita conjuntamente ao art. 11, significaria dizer outrossim que os representantes brasileiros teriam voz ativa na adoção dos compromissos internacionais não apenas do Brasil, mas de todo o Reino Unido.

Em 30 de setembro de 1822, os constituintes jurariam a Carta da monarquia portuguesa, tendo comparecido à cerimônia alguns brasileiros. Sem embargo, o descontentamento dos mandatários americanos ficara translúcido ao longo dos debates, causando profunda cizânia no seio das Cortes. Aos 6 de outubro, o recebimento da nova de que pelo menos sete deputados brasileiros haviam deixado Lisboa sem proceder ao seu juramento seria o canto de cisne da permanência do vínculo entre os dois Estados. Do outro lado do Atlântico, encetara-se a gradativa marcha de separação, cujo maior símbolo seria a convocação da Assembleia Constituinte.

Capítulo 2 – Em busca da abóboda perfeita: a definição do *treaty-making* na constituição imperial.

2.1.O incidente do *Treze de Maio* e a definição das competências para negociar tratados na Assembleia Constituinte (1823).

Antológica do progressivo desligamento da esfera de influência portuguesa, a Assembleia Constituinte será convocada através do decreto de 3 de junho de 1822, mesma data em que fora aprovada – e recomendada – pelo Conselho de Procuradores de Províncias. Ainda circumspecta quanto ao desprendimento cabal da monarquia lusitana¹⁰², a normativa baixada pelo príncipe regente mencionaria a necessidade de um congresso “luso-brasileiro” para marcar as “bases sobre que se deva erigir à sua independência”¹⁰³.

A abertura do congresso se daria em 3 de maio de 1823, ocasião em que D. Pedro I proferiria sua fala do trono inaugural. Nela, o monarca instou a câmara a adotar uma constituição que não fosse “teórica e metafísica”, como as de França, Espanha e,

com dispor de autoridade formidável, abusará necessariamente se não for contido por uma corporação emanada do povo” (CARVALHO M., op. cit., p. 269).

¹⁰²Para Honório Rodrigues, “a assembleia constituinte era e não era ainda a independência” (RODRIGUES, J. H., 1973, p. 24). Notava o historiador a contemporização pretendida pelo Imperador e por Bonifácio, os quais sustentavam, simultaneamente, a manutenção da unidade entre os dois reinos e maior autonomia administrativa brasileira: “A América deve pertencer à América, a Europa à Europa”.

¹⁰³COLEÇÃO DAS DECISÕES DO GOVERNO DO IMPÉRIO DO BRASIL DE 1822, 1887, p. 19, Tomo 2.

ultimamente, Portugal¹⁰⁴. Presentes estariam alentadas sumidades anteriormente participantes das Cortes de Lisboa, em sua maioria bacharéis em Direito e desembargadores¹⁰⁵.

Aos 11 de agosto, Pereira da Cunha, logo mais Visconde de Inhambupe, leria o Projeto de Proclamação da Assembleia, redigido, entre outros vultos, por Pedro de Araújo Lima e Antonio Carlos Andrada. O objetivo da declaração era, além de justificar o desligamento do Brasil “de toda a sujeição a Portugal”, anunciar o teor da constituição em progresso. Quanto à indicação da alçada responsável por concluir tratados, deparamo-nos com uma escrita lacônica, mas sugestiva da ênfase dada pelos constituintes à temática:

A constituição fixará o direito, e designará os casos em que se deve fazer a guerra, quem a pode declarar e quem há de convencionar os tratados de paz, trégua e neutralidade; assim como os de aliança, comércio e navegação com as nações estrangeiras. (ASI: 11/08/1823, p. 75).

A questão relativa aos acordos internacionais já havia se apresentado em período anterior, quando das discussões alusivas à confirmação da legislação portuguesa no Império. O projeto remetido à mesa preconizava que todas as leis, alvarás, regimentos e decretos assinados pelos soberanos portugueses até 25 de abril de 1821 (fatídico dia do retorno de D. João VI), “ficam em seu inteiro vigor na parte em que não tiverem sido revogadas, para por elas se regularem os negócios políticos, civis, e econômicos deste império” (ASI: 07/07/1823, p. 43).

Imediatamente, o Barão de Santo Amaro, após reportar a razoabilidade do projeto, criticaria o excerto *negócios políticos*, porquanto pudesse ser entendido como “a legislação [lusitana] dos tratados com as nações estrangeiras” (Ibid., p. 44). Em sua prédica, retorquindo os argumentos contrários levantados por Pereira da Cunha, Santo Amaro esclarece que a controvérsia fulcral da questão repousaria na impossibilidade de a Assembleia derrogar compromissos que comprometeriam os “interesses da nação” e a “dignidade do legislativo”, caso o projeto fosse aprovado sem mudanças. Os clamores do constituinte surtiriam efeito, pois, quando sancionada, em 20 de outubro de 1823, a lei não mais faria alusões ao trecho impugnado¹⁰⁶.

¹⁰⁴ FALAS DO TRONO, 2019, p. 38.

¹⁰⁵ HOMEM DE MELLO, 1863, p. 4.

¹⁰⁶ O certame dos parlamentares contra as antigas convenções portuguesas, mantidas após a independência, ainda reverberariam. Em 1826, Bernardo Pereira de Vasconcelos, aludindo aos tratados comerciais de 1810, firmados com a Grã-Bretanha, dizia que “o tratado já caiu, não há dúvida alguma a este respeito: já não tem vigor, porque com a nossa separação acabou-se este tratado que foi feito com Portugal” (ACD: 19/05/1826, p. 91). A suspensão de um acordo concluído com a principal potência hegemônica da época não parecia a todos, porém, a

Os constituintes, contudo, somente se embrenhariam efetivamente nas questões da altivez parlamentar nos assuntos externos ao decorrerem as controvérsias em torno do incidente do bergantim *Treze de Maio*¹⁰⁷. Nesse episódio, a mando de El-rei, a embarcação portuguesa, transportando o marechal Luís Paulino Pinto da França, seria enviada à Bahia com a finalidade de interromper os encarniçados embates na região. Recebendo a comunicação de que a luta findara, Luís Paulino singraria até o Rio de Janeiro, conforme instruções reais, e aportaria na barra da cidade em 7 de setembro de 1823. Ao solicitar permissão para pisar em solo brasileiro, o governo de D. Pedro I comunicaria ao militar que, pelo estado de guerra, não seria possível a um emissário do monarca lusitano desembarcar no Brasil sem o reconhecimento imediato da independência¹⁰⁸. Em resposta, replicaria o militar que não possuía cartas de plenos poderes para tanto, estando estas incumbidas a enviados que em breve chegariam à corte carioca.

Dali a dois dias, as informações seriam transmitidas à Assembleia Constituinte mediante ofício do Ministro da Marinha (ASI: 09/09/1823, p. 61). Ao receber o comunicado do governo sobre os eventos, a Assembleia Constituinte rapidamente perscrutaria o grau de interferência do Legislativo nas confabulações diplomáticas com outras nações.

O triunvirato andradiano, ainda incerto se o marechal Luís Paulino teria poderes para mediar ou não a independência, levantará grande animadversão ao Executivo. Martim Francisco Ribeiro questionará o porquê do gabinete ministerial não cientificar o parlamento sobre as tratativas em curso¹⁰⁹. José Bonifácio postulará que em assuntos concernentes à

melhor opção a ser empreendida por uma nação recém-criada. A intrincada solução encontrada pelos primeiros ministérios do Primeiro Reinado, em tentativa de não afetar os brios ingleses e tampouco o pundonor nacional, seria a “tolerância” de D. Pedro I face aos acordos. Em carta ao cônsul de Sua Majestade britânica, o Marquês de Caravelas, Ministro dos Negócios Estrangeiros, escreve: “quanto ao tratado de 1810, a que Vossa Mercê recorre, é uma verdade [...] que S.M.I. tem zelado e promovido a sua religiosa observância; mas, todavia, sendo outra verdade que esse tratado existe *de facto*, por assim o desejar o Imperador, mas não de direito [...] visto que tem caducado depois da separação do Brasil de Portugal” (PINTO, 1980, v. 1, p. 14).

¹⁰⁷ Não pretendemos nos alongarmos sobre os eventos políticos e diplomáticos do atracamento do *Treze de Maio*, tampouco os atores envolvidos. Será analisado apenas seu reflexo nos debates da Constituinte sobre a participação do legislativo na negociação de tratados. Para informações sintéticas sobre o incidente, cf. ROURE (2016) e MORAES (2004). VARNHAGEN (2010) nos oferece excelente *coup d’oeil* sobre o assunto, mas foi DEIRÓ (2006) quem mais tratou do tema. Alertamos, no entanto, que o último autor possuía tremenda antipatia pela Assembleia, a qual transparece em seus acres comentários: “nesse acontecimento [do *Treze de Maio*], a Câmara [...] procedeu de modo inqualificável pela sua ignorância e pela carência de circunspeção” (Ibid., 228). Conforme demonstraremos a seguir, não compactuamos dessa tese.

¹⁰⁸ VARNHAGEN, op. cit., p. 244-245.

¹⁰⁹ “Por que não se participa à Assembleia o que há sobre este negócio; e nos deixam em jejum?” (ASI: 09/09/1823, p.62).

“honra, liberdade e independência”, seria imprescindível esclarecimentos ao legislativo¹¹⁰. Antonio Carlos, cujo discurso se mostra particularmente relevante devido à sua participação no projeto de Constituição, emitirá opinião colérica:

Exijo que se diga ao governo mui claramente que nos comunique quais são as suas mensagens [a respeito das negociações], para nós o autorizarmos sobre a resposta que deve dar; isto pertence-nos. (*Apoiado*) Há de ouvir a vontade da nação e executá-la. (ASI: 09/09/1823, p. 63).

Embora as rompantes prédicas andradianas enalteçam a participação legislativa no processo de negociação de tratados, é duvidoso que a trindade santista acreditasse fielmente nessa mecânica. Sabe-se que os Andradas eram infensos às ingerências legislativas nas atribuições do monarca¹¹¹, acusando, em várias oportunidades, a anarquia e tirania que supostamente adviriam da preponderância do elemento democrático no regime constitucional. Igualmente, é notório que, após a demissão de Bonifácio, em 12 de julho daquele ano corrente, os irmãos viviam às turras com o novo Ministro dos Negócios do Império, o Marquês de Caravelas, diretamente envolvido no episódio do *Treze de Maio*¹¹².

Ademais, em que pesem as diatribes ao governo e o clamor pela submissão das negociações à Assembleia – que atinge seu zênite na fala de Antonio Carlos, conclamando a necessidade de uma prévia *autorização* do parlamento a fim de que o governo encete tratativas com outras potências estrangeiras –, saliente-se que, naquele momento, os deputados ainda não tinham conhecimento do encargo do bergantim em terras americanas. Lobrigando melhor sobre os documentos remetidos pelo governo, semanas após, a maioria dos constituintes acabará por exprimir opinião contrária aos Andradas.

Joaquim Manuel Carneiro da Cunha advertirá que “nós não devemos envolver-nos neste negócio, que é da competência do executivo” (ASI: 16/09/1823, p. 129). José Martiniano de Alencar (pai) concordará, salientando que é da “natureza das atribuições do governo o tratar as negociações com as nações estrangeiras, receber seus enviados, e fazer todas as correspondências diplomáticas” (Ibid., p. 129), remetendo-as, em seguida, ao

¹¹⁰ “Eu assento que tratando-se de matéria que envolve a nossa honra, liberdade e independência, deve cada um participar à assembleia o que souber” (Ibid., p. 63).

¹¹¹ Cf. o estudo do misonéismo no pensamento político-constitucional dos Andradas na tese de doutoramento de MENDES (2008).

¹¹² José Joaquim Carneiro de Campos, Marquês e futuramente Visconde de Caravelas acumulava as pastas da Secretaria dos Negócios do Império e dos Negócios Estrangeiros, tendo questionado Luis Paulino a respeito de sua missão no Brasil. Ao ter conhecimento de seu ofício, dizia Antonio Carlos, deveria ter comunicado imediatamente a Assembleia: “Isto é o que devia ter feito o ministro dos negócios estrangeiros e não sei por que o não fez” (ASI: 09/09/1823, p. 63). Sobre a deterioração da relação entre Caravelas e os Andrada, cf. LYNCH (2010).

congresso. Ato contínuo, lembrava que “a natural tendência das assembleias extraordinárias para influírem em todos os negócios do estado é a moléstia, que mais concorre para a sua ruína” (Ibid., p. 129). Na mesma senda, o deputado Montezuma chamaria a atenção de seus pares para as ingerências do legislativo na matéria, lembrando sombriamente “os corpos constituintes de Espanha e Portugal e mesmo do que aconteceu ao de França nos anos de sua revolução” (Ibid., p. 133)¹¹³.

A longa fala de Pedro Araújo Lima destacará, no mesmo diapasão de seus pares, a competência do executivo para “examinar as condições dos ajustes”, não sendo necessário que obtivesse autorização especial da Assembleia para entabular negociações com outras nações. Caso assim o fosse, tornar-se-ia o corpo legislativo mero órgão consultivo. Em seguida, ressaltaria que a única restrição à faculdade do governo seria a inclusão, na negociação, de cláusulas que “destruam o sistema adotado, alienem parte do território e ofendam os direitos dos cidadãos” (Ibid., p. 136). Não obstante, arrematava o futuro regente, “pelas nossas circunstâncias”, o parlamento deveria ser inteirado das tratativas, nomeadamente aquelas concernentes à emancipação política de Portugal.

Provável que o futuro regente tivesse em mente a concepção de Benjamin Constant – cujo pensamento será objeto de estudo do próximo capítulo – aos limites contratuais dos acordos pactuados pelo soberano, ideia igualmente presente nas alocações de Santo Amaro e José Bonifácio. No entanto, a indisponibilidade da soberania do reino é construção antiga, perfazendo o juramento de coroação dos monarcas inglês e francês desde pelo menos os tempos medievos¹¹⁴. Inicialmente concebida para propósitos internos, a jura real se tornaria rapidamente uma justificativa para afastar demandas territoriais estrangeiras¹¹⁵, mormente na conclusão dos tratados de paz. A alienabilidade de porção do reino era ainda compartilhada por outros conspícuos autores do *ius gentium*, tais como Hugo Grotius¹¹⁶ e Emer de Vattel¹¹⁷, juristas não ignorados pelos bacharéis oitocentistas contemporâneos à constituinte.

¹¹³ Em que pese a fala em defesa da jurisdição do governo para negociar, assim como o “despotismo” das Assembleias quando interferiam em questões do executivo, Montezuma proporá que, nos casos das tratativas envolvendo a independência, o Imperador “nunca delibere definitivamente sem que seja ouvida a assembleia” (ASI: 16/09/1823, p. 133).

¹¹⁴ MERON, 1995, p.4.

¹¹⁵ Ibid., p.5.

¹¹⁶ Grotius irá asseverar a necessidade, para os monarcas que não possuem o reino em seu patrimônio, e queiram alienar integral ou parcialmente o território, o consentimento do povo envolvido. Este, poderá ser “dado por deputados do partido do povo que se chamam *ordens*” [na tradução francesa, *États du Royaume*] (GROTIUS, 2005, p. 1382). Para a cessão parcial, o jurista holandês dirá que uma dupla aprovação será indispensável: “aquela do corpo e especialmente aquela da parte que se trata” (Ibid., p. 1382).

A preleção moderada, mas assertiva de Pedro Araújo em favor da comunicação do legislativo em hipotéticas negociações envolvendo trocas de território contrasta com a posição de Luís José de Carvalho e Melo, logo Visconde de Cachoeira. Comparando metaforicamente a harmonia dos poderes a uma abóboda perfeita¹¹⁸, o futuro signatário do tratado de 1825 dirá que a atribuição de tratar com nações “ainda não está designada constitucionalmente e [...] não é essencial ao poder executivo” (Ibid., p. 131). Portanto, interpelava Carvalho e Melo, “que susto ou temor podemos ter em dizer ao governo, que não admita negociações com esses emissários sem a preliminar condição do reconhecimento da independência, e integridade do império?” (Ibid., p. 131).

Por sua parte, posicionando-se de modo mais refratário, estará o pernambucano Manuel Caetano de Almeida e Albuquerque, para quem as negociações diplomáticas não eram monopólio do executivo, podendo a Assembleia imiscuir-se nas tratativas. Em sua defesa, alegava que a constituição sequer estava em vigor e, caso se considerasse o projeto de constituição, as negociações deveriam ser levadas ao conhecimento do parlamento, da mesma forma que os tratados concluídos:

Nada é mais fácil do que esta asserção vaga de que o negócio de que se trata pertence ao poder executivo: mas eu quisera que os senhores que o asseveram, me mostrassem onde está marcada esta atribuição do poder executivo? A constituição ainda não está feita; apenas o projeto entrou ontem em discussão: como pois pertence já hoje ao chefe do estado o direito exclusivo de dirigir as negociações com as potências estrangeiras? Confesso que não entendo. Não poderá acontecer que a constituição lhe não dê um poder tão amplo, e que faça dependentes tais negociações da intervenção do poder legislativo? O projeto mesmo da constituição não diz que os tratados serão feitos com conhecimento da assembleia? E como dizem os nobres preopinantes que esta matéria não pertence à assembleia? (Ibid., p. 136).

Repare-se que as discussões em comento não se ocupam ainda da ratificação das convenções, ou da imprescindibilidade do *referendum* legislativo para sua conclusão, mas apenas das preliminares dos acordos, ofício historicamente açambarcado pelo monarca e

¹¹⁷ Vattel desencoraja a possibilidade de o monarca desmembrar uma parte do Estado, argumentando o dever da auto-preservação da Nação, ademais da impossibilidade de negociar o estatuto e a liberdade de seus membros (VATTEL, op. cit., p. 169). Todavia, quando em casos de “extrema necessidade”, a cessão é plenamente válida e incontestável. Observe-se que o internacionalista remete esse parágrafo de seu *Droit des Gens* a um princípio anterior, no qual estabelece que o poder de alienar bens públicos consta das leis fundamentais de cada reino, dando a entender que a decisão do monarca pode estar sujeita ao consentimento de outro corpo político (Ibid., p. 167).

¹¹⁸ “Todos sabemos, Sr. presidente, que a base a mais essencial dos governos representativos é a divisão dos poderes, que estes devem ser separados, mas por tal maneira unidos e harmonizados, que a recíproca resistência constitua o equilíbrio, e se unam á maneira de uma abóbada, e todos se concentrem afim de que se consiga a firmeza e estabilidade do governo, e a prosperidade dos povos” (ASI: 16/09/1823, p. 131).

delegado aos enviados plenipotenciários¹¹⁹, como representantes oficiais do soberano no exterior. Tal como descrito por Max Weber, a centralização absolutista será acompanhada, paradoxalmente, de uma abdicação gradativa do governo real a servidores especializados¹²⁰. No caso dos diplomatas, apesar da recomendação dos manuais cortesãos pela indicação de homens de posses, pertencentes a um estamento de antiga linhagem¹²¹, cada vez mais esse grupo se ensimesmará em seu trabalho – versando-se nos memorandos venezianos e no ensino humanístico¹²² – e se fazendo indispensável à autoridade régia.

Submeter, portanto, integralmente as negociações de tratados à Assembleia era visto, ao menos pela maioria dos parlamentares, como afronta à harmonia dos poderes. Embora outros argumentos paralelos fossem abordados – como a tradicional relevância do segredo das conferências diplomáticas¹²³ – o principal pretexto era o de que ceder essa competência ao parlamento era excessivamente radical, remontando aos incidentes da Revolução Francesa, tão temidos pelos constituintes¹²⁴. À guisa de exemplo, cite-se a opinião expressa na Convenção Nacional pelo revolucionário Jacques-Nicolas Billaud-Varenne (1756-1819), para quem o direito de negociar tratados pertenceria unicamente ao Legislativo, ficando à nação os ratificar¹²⁵. Naquela ocasião, a sugestão do revolucionário seria considerada tão drástica que sequer Robespierre (1758-1794) a aceitaria¹²⁶.

¹¹⁹ Não é demais repisar que, no ano de 1823, as negociações pertinentes à separação brasileira tinham lugar em Londres. Felisberto Caldeira Brant, depois Marquês de Barbacena, dirigia-se à Inglaterra, em agosto de 1822, para tratar com o *Foreign Office*, segundo as instruções de Bonifácio, a “independência, mas não a separação de Portugal” (ACCIOLY, 1927, p. 238). Paulatinamente, o governo brasileiro acederia ao movimento emancipatório, alterando sensivelmente as orientações aos enviados, como visto na indicação de Carvalho e Mello ao encarregado brasileiro Manuel Rodrigues Gameiro Pessoa: “trabalhará imediatamente em promover o reconhecimento autêntico e formal da independência, integridade e dinastia do Império do Brasil, para o qual este governo já se acha disposto” (OLIVEIRA LIMA, 1901, p. 316). Brant e Gameiro Pessoa lograriam êxito em sua empreitada, persuadindo George Canning, então *foreign secretary* a apoiar a mediação inglesa nas negociações de paz com Portugal.

¹²⁰ WEBER, 1982, p. 109.

¹²¹ MATTINGLY, 1955, p. 185.

¹²² WEBER, op. cit., p. 110.

¹²³ Weber aponta que a tendência da administração burocrática para o segredo é forma de consolidar seu próprio poder, mantendo-os alheios do público. Daí a impressão de que a diplomacia, para que tenha êxito, “só pode ser controlada em proporções muito limitadas” (Ibid., p. 270). Pedro Araújo Lima realçava a inconveniência do Legislativo autorizar as negociações, pois “trazia consigo o perigo da publicidade” (ASI: 16/09/1823, p. 136).

¹²⁴ A aversão dos constituintes – nomeadamente dos bacharéis em direito – pelas “erradíssimas máximas francesas” é apontada de forma loquaz por José Murilo de Carvalho (2020), em sua já clássica obra, *A construção da ordem e Teatro das sombras* como advindas da reforma conservadora pombalina da Universidade de Coimbra. Típico representante dessa classe, José da Silva Lisboa, Barão de Cayru, dizia a respeito de Rousseau: “Absolutamente nenhum governo pode tolerar que em quaisquer aulas se ensinem, por exemplo, as doutrinas do contrato social do sofista de Genebra” (apud CARVALHO, J., 2020, p. 85).

¹²⁵ AP: 16/06/1793, p. 574.

¹²⁶ O líder *montagnard* solicitaria a retirada do poder do Conselho Executivo para *fazer* tratados, mas pleiteou a manutenção de sua alçada para *negociá-los*, proposta acatada pela maioria (Ibid., p. 574). Malgrado a

Enfim, optará a Assembleia Constituinte pela posição mais edulcorada, rejeitando ditar condições iniciais ao Poder Executivo para suas negociações. Insinuativo de uma mudança de opinião será o eloquente silêncio de Antonio Carlos nas sessões, comportamento um tanto inusual ao inflamado orador. Talvez, dera-se conta o Andrada de que sua filípica contra o governo fora dita de afogadilho, ou então se apercebera de que a prévia autorização da Assembleia revestiria o Legislativo com poder sobremodo exorbitante.

Entrementes, dez dias depois da chegada de Luís Paulino, fundearia no Rio de Janeiro a corveta portuguesa *Voadora*, capitaneada pelo Conde de Rio Maior, emissário referido pelo marechal como procurador real encarregado de arbitrar a independência brasileira¹²⁷. Contudo, ao se certificar de que o aristocrata lusitano não possuía poderes para fazer-se o reconhecimento da separação, mas somente a “conciliação entre Portugal e o Brasil” – os quais ainda estariam submetidos à autoridade de D. João –, o governo *brasilianista* obrigaria a embarcação a regressar *in continenti* à Europa¹²⁸. Curioso constatar a falta de debates na Assembleia sobre esses últimos eventos, a despeito da submissão de ofícios do ministério aos constituintes¹²⁹. A inação demonstra que, além de apoiarem o tento do governo, os deputados consideravam a situação robustamente debatida pelo episódio do *Treze de Maio*.

De forma a cerrar este subtópico, impende apresentarmos algumas conclusões parciais. De início, verificamos que, em 1823 o tema da processualística dos tratados longe de ser pacífico entre os parlamentares. O Projeto de Proclamação da Assembleia de 11 agosto nos indica isso. A partir de uma definição genérica sobre a competência do *treaty-making*, os constituintes evitavam definir de antemão o papel da Assembleia no *ius tractandi*, postergando a discussão. Não obstante, debates paralelos nos fazem perceber que muitos constituintes, com diferentes matizes, advogariam uma participação assertiva do congresso na formulação dos acordos.

Tão forte quanto esse desiderato era a precaução de evitar ingerências acentuadas do corpo legislativo nas competências do monarca, interpretadas como causal do descontrole das

discordância sobre a quem pertenceria a competência para negociar, dificilmente os constituintes brasileiros consentiriam com a ideia de Varenn conferi-la exclusivamente ao legislativo.

¹²⁷ MORAES, op. cit., p. 95.

¹²⁸ PINTO, op. cit., p. 191.

¹²⁹ O final do memorando sobre a missão Conde do Rio Maior, enviado pelo Marquês de Caravelas, aponta que a secretaria encontrava-se em sintonia com a Constituinte: “[o documento enviado] dá conduta que este ministério tem seguido, lisonjeando-se por esta ocasião de ter sustentado a dignidade da nação brasileira, como lhe cumpre, e marchado de acordo com os sentimentos já expressados pela assembleia geral constituinte e legislativa” (ASI: 22/09/1823, p. 193). Antonio Pereira Pinto registra que a conduta do executivo “mereceu os elogios da Assembleia Constituinte, e foi geralmente aplaudido pela população” (PINTO, op. cit., p. 194).

revoluções liberais europeias. Destarte, mantinham-se os deputados vigilantes às balizas de atribuições de poderes. Isso fica claro nas negociações diplomáticas, tarefa que, com exceção de alguns constituintes (sem considerar as desavenças políticas, como no caso de Antonio Carlos), foi entendida pela maioria da alçada do Executivo. Observe-se, no entanto, que, ainda nessa discussão, muitos deputados salientaram a relevância do Imperador apresentar ao parlamento as tratativas mais relevantes, tais como as concernentes à independência ou à cessão do território.

Em suma, inclinavam-se os atos da Assembleia Constituinte, nas palavras de José Honório Rodrigues¹³⁰, entre a covardia e o destemor, desassombro e altivez também evidentes na escolha do modelo de participação da Assembleia na negociação de tratados. A seguir, analisaremos o tratamento dado pela imprensa ao debate sobre a competência para concluir acordos no âmbito da Constituinte. Outrossim, analisaremos a inteligência dos legisladores ao dispositivo apresentado em 1823, comparando-o às previsões perfilhadas na Constituição de 25 de março de 1824.

2.2. Concepção e recepção da feitura de tratados no Império, acompanhadas de um confronto do Projeto de Constituição da Assembleia e do Conselho de Estado (1822-1826).

Em setembro de 1822, entusiasmado pela convocatória da Assembleia, Hipólito José da Costa, desde Londres, usaria o prelo do hebdomadário *Correio Braziliense* para anunciar as boas novas. Em hiperbólica mensagem, anunciava o jornalista que “está enfim decidido que o Brasil vai ser um Estado Soberano Independente”¹³¹. Em seguida, apresentava ao público seu próprio esboço de constituição ao Brasil, anuindo humildemente que pudesse “sofrer emenda ou ser de todo rejeitado”. Em seu item 53, Hipólito listava, inserido no Título Do Poder Executivo, as seguintes atribuições reais:

O Rei, e na sua falta o Regente, sanciona e publica as leis; assina os tratados; declara a guerra, estipula as tréguas, e conclui a paz, com aprovação do Conselho de Estado; nomeia os empregados públicos; vigia na observância das leis; comanda as forças de mar e terra¹³².

Em contrapartida, as atribuições do Legislativo se limitariam ao desenvolvimento da legislação tributária, criminal, processual e da respectiva divisão do território. A proposta de Hipólito terá pouca influência na Constituinte, em razão do abortamento da Assembleia em

¹³⁰ RODRIGUES, J. H., op. cit., p. 254.

¹³¹ CORREIO BRAZILIENSE, ano xv, nº 172, setembro, 1822, p. 371.

¹³² Ibid., p. 381.

momento anterior ao da chegada do periódico ao Brasil¹³³, mas seu pensamento político retrata bem o *esprit du temps* da chamada elite coimbrã.

Vislumbramos nos escritos do autor valores indubitavelmente inspirados do sistema constitucional inglês¹³⁴. De fato, embora exemplos haja de tratados ratificados e aprovados pelo Parlamento britânico nas primeiras décadas do século XV¹³⁵, os principais juristas da *Common Law* nos séculos seguintes¹³⁶ salientariam que o *ius tractandi* estará atrelado basilarmente ao monarca.

Em espectro diametralmente oposto estará a avaliação do luso-brasileiro João Soares Lisboa, redator do *Correio do Rio de Janeiro*. Favorável ao regime democrático e dono de linguagem viperina, da qual nem Sua Majestade escaparia, o editor da gazeta carioca seria processado por abuso de liberdade de imprensa e intimido a deixar o país¹³⁷. Ao retornar do ostracismo em Buenos Aires, Soares publicará, em setembro de 1823, um projeto de constituição, cuja autoria é imputada ao próprio jornalista.

Nele, incidiria ao congresso a atribuição para “confirmar a declaração de paz, e de guerra; os tratados de aliança, e comércio que o Imperador fizer, para que tenham valor”¹³⁸. A fórmula guarda estreita semelhança aos itens das Cartas portuguesa e espanhola, ademais da pletera de constituições francesas, particularmente o art. 3º da Constituição de 1791¹³⁹. Não há como dissociar a visão política de Soares – alinhada à participação popular – de seu programa favorável à discussão legislativa de compromissos estrangeiros.

Ao cabo, o Projeto de Constituição da Assembleia seria finalmente apresentado em 1º de setembro de 1823. Na historiografia brasileira, confere-se insofismavelmente a gênese do

¹³³ RODRIGUES, J. H., op. cit., p. 104.

¹³⁴ As convicções políticas de Hipólito, que chegara a ser acusado de “corcunda”, isto é, adepto das teorias absolutistas, é tratado em FERREIRA (2006).

¹³⁵ Como os Tratados de Canteburry (1416) e Troyes (1420), feitos no âmbito da Guerra dos Cem Anos (1337-1453). Cf. MERON, 1995.

¹³⁶ Edward Coke, escreveria, no Caso Calvin, em 1608: *Leagues between our Sovereign and others are the onely means to make aliens friends, et foedera percutere, to make Leagues, onely and wholly pertaineth to the king. Wars do make aliens enemies, and bellum indicere belongeth onely and wholly to the king, and not to the subject, as appeareth in 19 Edw. 4. fol. 6.* (COKE, 2003, p. 225).

¹³⁷ SODRÉ, 1966, p. 83.

¹³⁸ CORREIO DO RIO DE JANEIRO, 1823, p. 1, volume 43.

¹³⁹ *Article 3 - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification.*

rascunho à pena de Antonio Carlos. O mesmo deputado assim o confessaria, com sua sobranceira fala característica, décadas mais tarde¹⁴⁰.

O esboço, o qual se alongava por 272 artigos, fora escrito em 15 dias pressurosos, e seria rico filão para a posterior Carta de 1824, concebida pelo Conselho de Estado¹⁴¹. Na Tabela 1, colacionada ao Apêndice A deste trabalho, vemos os artigos mais expressivos quanto à processualística dos acordos estrangeiros. Desde já, chama-se atenção para as semelhanças textuais entre as duas redações, demonstrando a repercussão do traçado andradiano na futura Carta outorgada.

Noutro giro, ao confrontarmos ambos os documentos, vemos igualmente distinções sutis, mas sugestivas da diminuição do poderio da Assembleia Geral, requerida por D. Pedro. Vemos que na redação final, ao monarca não caberia mais comunicar ao Legislativo *todas* as informações condizentes à declaração de guerra e paz (art. 102, §9º). Da mesma forma, possivelmente devido às discussões em torno das negociações – e dos apartes dos deputados devido ao incidente do *Treze de Maio* –, seria inserido um artigo específico prevendo a competência do imperador para *dirigir as negociações políticas estrangeiras*, disposição inexistente no projeto anterior.

A mesma expressão adentraria no item referente ao papel do Conselho de Estado (art. 142 da Constituição de 1824). Aqui, no entanto, a adição reduziria a discricionariedade do Imperador, submetendo aos conselheiros seu igual pronunciamento em relação às negociações, afora as resoluções de guerra, paz e de outros tratados.

Agora, lancemos mão de algumas linhas para nos aprofundarmos no item referente à ratificação tratadística. Alterações são perceptíveis em torno do §10 do art. 142 do projeto de 1823, transposto como §8º do art. 102, na composição final da Constituição de 1824. Hermes Pereira de Araújo (1958) verifica que, a rigor, há diferença de sentido entre as elocuições *logo*

¹⁴⁰ Antonio Carlos expõe, em 1840, na câmara vitalícia o seguinte: “Também disse que fiz as bases da Constituição; que reconheci, quando apresentei o projeto, que era ele muito defeituoso, e esperava que na discussão se modificasse; mas os srs. conselheiros de Estado que entraram a fazer a Constituição não fizeram senão inserir o poder Moderador, elemento federativo, colocar artigos diferentemente, e no mais copiaram o meu projeto” (URUGUAI, 2002, p.319).

¹⁴¹ Não há referências à competência para ratificações de tratados no Projeto de Constituição do Apostolado de 1823 (RIHGB, 1916, p. 3-19), e tampouco no Projeto de Constituição minutado por Francisco Gomes da Silva, o Chalaça, e anotado por D. Pedro (SOUSA, 2015, v. 2, t. 2, p. 533), também do mesmo ano. O Museu Imperial de Petrópolis guarda ambos os documentos no Maço 49 – Doc. 2180 – Ano 1823, anteriormente guardados no Castelo D’Eu. Agradecemos à Equipe do Arquivo Histórico do MIMP por nos ter dado acesso à cópia digitalizada dos documentos.

*que e quando*¹⁴². Cachapuz de Medeiros (1995), ao meditar sobre os diferentes empregos gramaticais, chega ao mesmo desenlace, concluindo que a redação de Antonio Carlos é mais favorável à participação parlamentar¹⁴³.

Com efeito, esmiuçando os significados vernaculares da época, vemos que não são muito diferentes dos coevos: escrupulosamente, *logo* reproduz a ideia de tempo vizinho, próximo¹⁴⁴. Se admitirmos como correta a suposição do anterior consultor jurídico do Itamaraty de que o trecho é inspirado na Lei Fundamental do Reino dos Países Baixos de 1815¹⁴⁵, constataríamos que o advérbio de 1823 é mais próximo da palavra empregada na original francesa da Carta neerlandesa: *Il en donne connaissance aux deux chambres des états-généraux, aussitôt qu'il croit que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent* (destacamos).

A seu turno, apesar de *quando* descrever um momento temporal, trata-se de um período demasiadamente indeterminado, incerto e contingente¹⁴⁶. Destarte, podemos concluir que, enquanto o desenho constitucional da Assembleia antevia a remessa dos compromissos internacionais concluídos ao legislativo tão logo (assim que) o interesse e segurança do Estado o permitissem, o projeto do Conselho de Estado o condicionou ao juízo de oportunidade do Imperador. Note-se ainda que o emprego da conjunção *porém*¹⁴⁷ no manuscrito de 1823, cuja colocação, em pleno título referente ao Imperador nos assinala uma restrição às competências do soberano, foi subtraído da carta política de 1824.

Entre as tênues variações textuais, uma repetição praticamente integral salta aos olhos no segundo período dos dispositivos. Ambos mantêm reservas feitas às convenções concluídas com cessão ou trocas de território do Império, motivo pelo qual podemos conjecturar a seriedade do tema para os redatores dos projetos. Estes tinham em conta a

¹⁴² ARAÚJO, op. cit. p. 317.

¹⁴³ MEDEIROS, op. cit., p. 84.

¹⁴⁴ Em dicionário lisboeta publicado ao mesmo ano de abertura da Assembleia, Antonio de Moraes e Silva categoriza *logo* como: “Logo, adv. Daqui a pouco: v.g. logo vou. § Imediatamente depois” (MORAES E SILVA, 1823, p. 177).

¹⁴⁵ “Foi a primeira Carta Constitucional a impor ao Rei o dever de levar os tratados ao conhecimento do legislativo *logo que o interesse e a segurança do Estado o permitirem*, dispositivo que foi imitado pelas constituições monárquicas do Brasil (1824), Portugal (1826) [...]” (itálico do autor) (MEDEIROS, op. cit., p. 80).

¹⁴⁶ A indeterminação deste último vocábulo fica clara quando analisamos outro compêndio, editado no Brasil, uma década mais tarde: “Quando adv. *No tempo em que*: em que tempo? sendo que” (SILVA PINTO, 1832, sem paginação).

¹⁴⁷ *Porém* também fora usado previamente com sentido de *por isso*. No século XIX, no entanto, o uso já era anacrônico, consentâneo os dicionários da época: “adv. antiq. Valia o mesmo que *por isso, pelo que* [...]”. Hoje usa-se como conjunção restritiva: v.g. boa está, porém seria melhor; ou *todavia* (MORAES E SILVA, op. cit., p. 433).

posição consolidada dos autores sobre o tema no Direito das Gentes, e na aprovação prévia do legislativo para o desmembramento de porção do Estado. Frise-se que, em plena República, a previsão seria rememorada por Silva Paranhos Junior, Barão do Rio Branco, em sua exposição de motivos ao Congresso quando da apresentação do Tratado de Petrópolis¹⁴⁸, como forma de respaldar juridicamente a permuta de território entre o Brasil e a Bolívia.

A derradeira passagem da previsão sobre concessão de terras – *concluídos em tempos de paz* – será motivo de discordâncias na doutrina imperial no Segundo Reinado¹⁴⁹. Escreverá o Marquês de São Vicente, em 1857, que “o nosso direito constitucional consente que no conflito da guerra possam ser ratificados [tratados com cessão] sem prévia aprovação do poder Legislativo”¹⁵⁰. Já José Carlos Rodrigues (1863) chama atenção para a dubiedade da frase, alertando que ela poderia dar ensejo à declaração de guerra do governo brasileiro a outra nação que esteja de conluio, apenas com a intenção de transmitir terras¹⁵¹.

Joaquim Rodrigues de Souza (1870) reiterará que a aprovação da Assembleia se limita somente ao tempo de paz, pois “no de guerra a necessidade e a força ditam a lei, e esta prevalece enquanto imperam as ditas soberanas”¹⁵². Manuel Godofredo de Alencastro Autran (1881), dirá que a disposição é defeituosa, porquanto “nenhum poder político tem o direito de romper o pacto de união entre os membros do Estado e sujeitar uma porção de cidadãos, contra a sua vontade, a um governo estrangeiro”¹⁵³.

Finalmente, resgatando a comparação entre os projetos, apercebemos a modificação mais substantiva, compreendida pela adição, na composição de 1824, do enunciado *depois de concluídos*, expressão que geraria posteriores contendas na tribuna parlamentar concernente ao seu real significado. Como se pode distinguir, ainda na Tabela 1 do Apêndice A, o documento da Constituinte não precisou qual seria a fase dos acordos internacionais levados ao conhecimento dos legisladores.

¹⁴⁸ “Mas, ainda quando se pudesse chamar ‘cessão de território’ o fato de darmos cerca de 3.200 km² para receber 191 mil km², não se poderia dizer que semelhante ato fosse indecoroso em si e muito menos que não estivesse autorizado pela tradição dos povos livres mais pundoonorosos do mundo, como os Estados Unidos da América e a Suíça, e pelos precedentes jurídicos e costumeiros da nossa pátria. A Constituição do Império admitia, no artigo 102, § 8º, a cessão territorial, fazendo-a depender da sanção da Assembleia Geral Legislativa. E o princípio foi, não só admitido, mas praticado por vezes” (RIO BRANCO, 2012, p. 64, Volume V).

¹⁴⁹ A polêmica em torno do dispositivo é apresentada por ARAÚJO (1958), p. 318 e 319 e posteriormente repetida por MEDEIROS (1995), p. 84 e 85.

¹⁵⁰ BUENO, op. cit., p. 327.

¹⁵¹ RODRIGUES, J. C., op. cit., p. 90.

¹⁵² SOUZA, op. cit., p. 182.

¹⁵³ AUTRAN, op. cit., p. 80, n. 141.

A elevação do compromisso ao congresso após sua conclusão seria alvo de objurgação de Joaquim do Amor Divino Rabelo, o Frei Caneca. Em desassombrosa crítica da constituição outorgada, o insubmisso padre – que tal como Soares Lisboa, morreria na deflagrada Confederação do Equador (1824) – taxaria a disposição de perigosa. Cotejando o §8º do art. 102 com o §14¹⁵⁴, cuja normativa previa a anterior aprovação da Assembleia aos decretos de concílios para sua execução, Caneca registra a ilogicidade do artigo:

A oitava atribuição do poder executivo, que é de fazer tratados de aliança defensiva e ofensiva, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da assembleia geral, é de muito perigo para a nação, pois que ela não interfere com o seu conhecimento e consentimento em negócio de tanta importância, muito principalmente quando se vê que o mesmo executivo julga necessária a aprovação prévia da assembleia geral para execução dos breves, letras pontifícias, decretos de concílios, quando envolverem disposição geral (art. 14)¹⁵⁵.

Miguel Calmon du Pin e Almeida, em breve Marquês de Abrantes, acolheria o artigo de forma diversa. Ex-Ministro da Fazenda, o baiano, isolado nos cantões suíços, aplaudirá a atribuição constitucional do imperador para lidar com as potências externas. Escrevendo sob o pseudônimo de *Americus*, Calmon remeterá em 1827, ao jornal luso *Padre Amaro* sua terceira carta política, em claro tom laudatório à Constituição:

Portanto estão combinadas [na Carta de 1824] todas as vantagens do poder monárquico com todas as suas desvantagens. [...] Pelo que respeita aos interesses comuns e gerais de uma nação, como por exemplo no que toca à sua relação para com as nações estrangeiras, ao aumento do comércio por meio de tratados, às providências de geral administração, à escolha dos juízes, e à nomeação dos empregados públicos, os interesses do Imperador coincidem com os interesses do Povo, e por isso não duvida a constituição do Brasil o pôr nas mãos do Imperador amplos poderes sobre estes objetos¹⁵⁶.

O mesmo pensamento seria compartilhado dois anos mais tarde por Lourenço Ribeiro, considerado um dos primeiros comentadores da Constituição Imperial¹⁵⁷. Apesar de o jurista pernambucano limitar sua *Análise* somente aos 60 primeiros artigos da constituição, observamos em sua interpretação ao art. 15, §3º (relativo à competência do Poder Legislativo para marcar limites à Regência), menção direta aos dispositivos 101 e 102¹⁵⁸. Para Lourenço, o Imperador não poderia abusar de suas prerrogativas, uma vez que “sendo vitalício, a sua

¹⁵⁴ XIV. Conceder, ou negar o Beneplácito aos Decretos dos Concílios, e Letras Apostólicas, e quaisquer outras Constituições Eclesiásticas que se não opuserem à Constituição; e precedendo aprovação da Assembleia, se contiverem disposição geral (NOGUEIRA, op. cit. p. 77).

¹⁵⁵ CANECA, 1976, p. 102.

¹⁵⁶ CARTAS POLÍTICAS EXTRAÍDAS DO PADRE AMARO POR AMERICUS, 1825, Tomo I, p. 122-123.

¹⁵⁷ Tal é a afirmação de Alfredo Valadão, que escreveu uma breve introdução à vida de Lourenço Ribeiro na Revista Arquivos do Ministério da Justiça, de 1977 (RIBEIRO, 1977).

¹⁵⁸ “Como essa Regência é temporária e não conta com os seus poderes por toda a vida, mais facilmente podia abusar deles para promover sua fortuna particular e futura com detrimento da Nação nos casos dos artigos 101 e 102, cuja suspeita se não verifica a respeito do Imperador” (Ibid., p. 54).

fortuna e os seus interesses estão identificados com a prosperidade da Nação, e por isso merece toda a confiança”¹⁵⁹.

Em Portugal, o artigo seria importado mediante a Constituição de 1826, outorgada por D. Pedro em 29/04/1826, após a morte de D. João VI. O projeto, clara cópia da Carta Imperial, estabelecerá o *iter* tratadístico em seu art. 75, §8º. Analisando a previsão em 1831, Silvestre Pinheiro-Ferreira dirá que ela se imbuía de “doutrinas repugnantes com a natureza de um sistema representativo, como o que nos governa”¹⁶⁰. Para o autor, a participação legislativa na confecção dos tratados era imprescindível:

Para que os ajustes celebrados pelo governo com as potências estrangeiras sejam obrigatórios neste reino, é preciso que se achem convertidos em lei; e isso só pode acontecer com o concurso das Cortes Gerais. É, logo, inconsequente a declaração de que *tais ajustes só devem ser levados ao conhecimento das Cortes Gerais quando o interesse e a segurança do Estado o permitirem*: declaração esta que supõe haver casos em que ao governo é lícito contrair com as potências estrangeiras estipulações a cargo deste reino, isto é, fazer verdadeiras leis, sem o concurso dos dois outros ramos do poder legislativo (destaque no original)¹⁶¹.

Desafortunadamente, não temos como aferir a opinião dos redatores da Constituição de 1824 sobre o parágrafo oitavo do art. 102, muito menos a dos constituintes de 1823 a respeito da previsão que lhe deu origem, devido à precoce dissolução da Assembleia, em 12 de novembro daquele ano. Duas manifestações, todavia, auxiliam-nos a apurar a compreensão dos deputados a respeito do *treaty-making* apontado por Antonio Carlos. O deputado João Antonio Rodrigues de Carvalho preconizará a futura *comunicação* dos acordos ao Legislativo, aludindo à previsão inscrita no projeto. No entanto, informava que a alçada tratadística não era exclusiva ao monarca:

Quando chegar o momento de convenções ou tratados [...] o chefe da nação o comunicará à Assembleia, porque esses objetos a ela pertencem também e não é só atribuição do chefe do poder executivo, como até no projeto da constituição está reconhecido (ASI: 16/09/1823, p. 132).

Veja que na leitura do orador, porque os tratados seriam destinados ao conhecimento da Assembleia, denotar-se-ia uma atribuição conjunta dos dois poderes. Haveria, portanto, a adoção de um sistema híbrido, no qual a aprovação da Assembleia não assumiria condição

¹⁵⁹ Ibid., p. 55.

¹⁶⁰ Pinheiro proporia em seu Projeto de Ordenações para o Reino de Portugal que o executivo tivesse competência para fazer tratados “cujo conteúdo deve ser conforme ao que pelo poder legislativo houver sido determinado”. Caso de alguma cláusula ultrapassasse a autorização do Legislativo, seria necessário que “as cortes, achando serem convenientes ao bem geral alguns outros ajustes [...] os aprovem e ratifiquem, elevando-os assim à categoria de leis do reino, sem o que nenhuma execução terão nos estados portugueses” (PINHEIRO-FERREIRA, 1831, p. 433, Tomo II).

¹⁶¹ Id., p. 63, Tomo I.

sine qua non à conclusão dos tratados, mas tampouco exerceria o executivo controle estanco sobre a matéria.

Por sua vez, Pedro de Araújo Lima, sublinhará que ainda chegaria o momento de a Constituinte eleger as instituições incumbidas da conclusão de acordos estrangeiros. Quando o fizesse, duas seriam suas opções: na primeira, o governo, podendo iniciar quaisquer negociações, “deve, todavia, submetê-las, para sua ratificação, ao corpo legislativo, de quem só depende sua última aprovação” (Ibid., p. 134). No segundo, em contrapartida, o Executivo poderia realizar todos os ajustes, dando-lhes sua aprovação e somente os submetendo ao parlamento para conhecimento. Nesse caso, diria o futuro Marquês de Olinda, caberia ao Legislativo apurar a responsabilidade dos ministros que os assinaram.

Todas as manifestações aqui citadas revelam a inexistência de consenso no tocante à matéria. Na Assembleia Constituinte, embora houvesse um cuidado partilhado entre os deputados sobre certo envolvimento do Legislativo na processualística de tratados – sobretudo nos acordos envolvendo a independência, honra e dignidade da nação – ainda não havia firme convicção sobre qual modelo seria o melhor (a despeito da literalidade do artigo 142 da proposta de 1823, tal como nos demonstra a preleção de Pedro Araújo Lima).

Fora da ribalta parlamentar, o assunto era ainda menos homogêneo. Em projetos alternativos de constituição, publicados pela imprensa, vimos programas opostos: enquanto Hipólito defendia um alijamento quase completo do Legislativo, Soares Lisboa pleiteava a imprescindibilidade da chancela desse corpo para a vigência dos compromissos. O projeto de Antonio Carlos aparentemente adotava um regime misto, aliando a prerrogativa real da feitura de tratados com um exíguo envolvimento da Assembleia. Não obstante, apesar de limitado, o rascunho do Andrada parecia mais favorável à participação do Legislativo do que a posterior Carta de 1824.

As recepções do §8º, art. 102 desse diploma, aliás, evidenciam, mais uma vez, as colidentes visões sobre o grau de envolvimento do parlamento, que iam da *plena participação*, exigida pelo Frei Caneca, ao *abrandamento*, defendido pelo Marquês de Abrantes.

O uso do projeto da Constituinte no do Conselho de Estado restou inequívoco. Em que pesem as sutilezas redacionais, a Constituição outorgada de 1824 foi, quanto ao direito adjetivo dos tratados, copiada do documento apresentado em setembro de 1823, na

Constituinte. Diante desse relevantíssimo fato, cabe examinar a proveniência do modelo proposto por Antonio Carlos, investigando as influências que teria sofrido.

Capítulo 3 - As influências de Andrada: da moderação de Constant aos fiordes noruegueses.

3.1. A responsabilidade ministerial como anteparo legal aos maus tratados.

Possuidor de oratória arrebatadora, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, luziria, ao contrário de seus irmãos, menos em cargos administrativos e mais nas longas quizílias parlamentares, na tribuna do corpo legislativo. Chamado de “fundador do nosso Direito Constitucional”¹⁶², o segundo irmão da trindade andradina, marcaria seu nome nas crônicas jurídicas por ser o redator do *Projeto de lei orgânica*, instituído pelo governo provisório pernambucano, no âmbito da Revolução de 1817, na qual se envolveu¹⁶³.

Será, no entanto, o Projeto de Constituição de 1823 seu trabalho de maior impacto e fôlego. Apesar de ao menos cinco outros deputados perfazerem a comissão responsável pela sua elaboração, caberia a Antonio Carlos a primazia na redação do esboço, após rejeitar as ideias de seus pares, cujos textos emulavam as constituições ibéricas.

Ávido leitor, o Andrada demonstraria, em alguns tópicos, ser adepto dos escritos do francês Henri-Benjamin Constant de Rebecque¹⁶⁴ (1767-1830), autor deveras influente durante todo o período monárquico¹⁶⁵. Entre 1818 e 1820, suas obras seriam reunidas e impressas em quatro volumes no compêndio *Curso Político constitucional*¹⁶⁶. Prolífico defensor das liberdades individuais, Constant aliava seus ideais ao pavor do poder arbitrário, seja ele advindo do talante do rei ou das decisões das Assembleias.

Sintomática dessa filiação, os *Princípios de Política aplicáveis a todos os governos*, obra eminentemente filosófica escrita em 1810, desmentirá a ideia de que o corpo legislativo

¹⁶² FRANCO, 2019, p. 204.

¹⁶³ Ibid., p. 204.

¹⁶⁴ A reverberação da teoria do filósofo francês nas instituições imperiais é tema recorrente de diversos estudiosos do período monárquico. Somente para citarmos alguns, cf. TORRES (2017), CARVALHO, J. (2020), LYNCH (2014) e FRANCO (2019). MEDEIROS (1995), com bastante tirocínio, igualmente trará as reflexões de Constant para a processualística dos tratados na Constituição de 1824. Acreditamos, no entanto, que a apresentação que fizemos neste subcapítulo guarda mais congruência, uma vez que o pensamento constantiano é apresentado em ordem cronológica, demonstrando a evolução das ideias do intelectual. Trouxemos igualmente duas obras não analisadas por Cachapuz de Medeiros.

¹⁶⁵ O Conselheiro Antonio Vasconcellos de Drummond, tio do internacionalista quase homônimo e amigo íntimo da fraternidade Andrada, teria cultivado boas relações de amizade com Benjamin Constant (DRUMMOND, 2012, p. 196).

¹⁶⁶ No original francês, *Collection complete des ouvrages publiés sur le Gouvernement représentatif et la Constitution actuelle de la France, formant une espèce de Cours de Politique constitutionnelle*.

impediria por completo as empreitadas militares desnecessárias do monarca. Apesar de a separação de competências dos poderes forçarem os governos a se envolverem menos em conflitos bélicos, uma assembleia representativa “armada com prerrogativas muito extensas” também precisaria ser controlada. Sintetizando sua reflexão, o publicista emitirá uma opinião compartilhada por muitos deputados brasileiros na década vindoura: “uma assembleia sem peias é mais perigosa que o mais absoluto dos déspotas”¹⁶⁷.

Quatro anos após, Constant teria a oportunidade de tratar a questão em termos constitucionais, por meio de seu *Esboço de Constituição*. Nele, o filósofo observaria que “o rei decide a paz e a guerra, de maneira, contudo que no tratado com potência estrangeira não possa ser inserida qualquer cláusula que influa sobre a condição ou os direitos dos cidadãos no interior do reino” (tradução nossa)¹⁶⁸. Em seguida, referindo-se à Constituição do consulado, a qual conferiu ao corpo legislativo a prerrogativa de discutir e deliberar – em sessões públicas – a pertinência dos tratados de paz e comércio, sentencia que a necessidade de aprovação prévia da assembleia poderia tornar-se mero artilheiro ministerial para atribuir acordos impopulares ao parlamento:

Observemos aqui somente que, por um desvio inexplicável de seus próprios princípios, nossa alegada constituição consular, que havia tido a tarefa de aniquilar todo o poder representativo, investiu, não obstante, às assembleias, chamadas de representativas, o direito de pronunciar sobre a conclusão de tratados. Essa prerrogativa não serve que a jogar o desfavor sobre os representantes do povo¹⁶⁹ [...] Quando a constituição a faz juiz [dos tratados], os ministros podem cercar a representação popular do ódio popular (tradução nossa)¹⁷⁰.

A convicção de Constant se replica em 1815, quando da reedição dos *Princípios de Política*, desta feita tratando particularmente da “Constituição atual da França”, a Carta de 4 de junho de 1814¹⁷¹. Quanto a ela, o intelectual francês assegura que o documento continha todas as “disposições necessárias e as únicas disposições razoáveis”. E continuava: “ela não submete aos representantes do povo a ratificação dos tratados, salvo em caso de troca de uma

¹⁶⁷ CONSTANT, 2007, p. 485.

¹⁶⁸ Id., 1982, p. 193.

¹⁶⁹ Esse trecho seria citado em sua integralidade por Bernardo Pereira de Vasconcellos, em 1827: “Lembremos da constituição francesa do ano 8º, propondo a abolir a representação e nação; conferiu, contudo ao corpo legislativo a aprovação, ou reprovação dos tratados. E qual seria o motivo? Não é bem claro, que se pretendia assim cercar do ódio popular a representação nacional, quando pelo exercício deste direito expusesse a nação a uma guerra?” (ACD: 04/07/1827, p. 45). Vasconcellos, no entanto, mudaria sua opinião e se tornaria fervoroso defensor da aprovação dos tratados pela Assembleia.

¹⁷⁰ CONSTANT, 1982, p. 193.

¹⁷¹ O artigo atinente à ratificação dos acordos internacionais é o seguinte: *Article 14. - Le roi est le chef suprême de l'Etat, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat.*

porção de território, e com razão” (tradução nossa)¹⁷². Impende sublinhar, no entanto, que o art. 14 da constituição garantida por Luís XVIII não faz insinuação de submeter qualquer tipo de ato internacional às câmaras, tampouco em caso de cessão de terras.

Por isso, o impacto da Carta constitucional de 1814, pelo menos no que condiz à processualística dos tratados no Brasil monárquico, parece-nos restrito. Assaz importante e influente será, todavia, a exegese feita por Constant ao dispositivo. Para ele, restavam nulos os compromissos portadores de cláusulas atentatórias aos direitos domésticos da nação [*droits de la nation dans l'intérieur du royaume*]¹⁷³, tais como as liberdades individuais constitucionais e a alienação de território do reino. Caso contrário, adverte o nosso publicista, tornar-se-iam os embaixadores do rei verdadeiros legisladores, sancionando o despotismo e a repressão mascarados como tratados de paz. Tais resoluções estariam explícitas, por exemplo, na fala de Pedro Araújo Lima, a que já nos referimos.

Retornando às obras de Benjamin Constant, interessante notar que, em suas glosas, o pensador não insere o *jus tractandi* do monarca no bojo do Poder Executivo, mas sim em seus capítulos acerca das “prerrogativas reais”. Tais deveres dimanariam do célebre *Poder Neutro* ou *Real*, alcunhado no Brasil imperial de *Poder Moderador*. Destarte, devido à natureza dessa faculdade, não poderia o soberano ser responsabilizado por acordos que porventura agravassem os direitos ou segurança da nação, mas tão somente seus ministros.

Segundo o escritor franco-suíço, essa seria a praxe da monarquia inglesa, da qual era admirador efusivo. Ali, o parlamento examinaria os tratados não para rejeitá-los ou admiti-los, mas sim para determinar se os agentes de Estado teriam cumprido seus deveres durante as negociações¹⁷⁴. Para Constant, a anulação de um tratado é “sempre uma resolução violenta e odiosa”, com azo de infringir o direito das nações. A desaprovação de acordos pelo Legislativo seria, sobretudo, ato inútil, considerando que seu resultado não seria nada mais que a demissão ou a acusação dos ministros à frente da conclusão do mau tratado.

Decerto, de há muito a condenação de agentes do poder executivo era efetuada pela assinatura de compromissos afrontosos às leis constitucionais britânicas. Se escarafuncharmos os influentes *Comentários* de *sir* William Blackstone, de 1753, deparamo-nos com a seguinte passagem, muito assemelhada aos posteriores pensamentos de Constant:

¹⁷² CONSTANT, 1982, p. 105.

¹⁷³ CONSTANT, 1982, p. 302.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 105.

É também prerrogativa do rei fazer tratados, ligas, e alianças com Estados estrangeiros e príncipes. Pois é, pelo direito das nações, essencial ao bem da liga que ela seja feita pelo poder soberano; e então vinculante a toda a comunidade: e na Inglaterra o poder soberano, *quoad hoc*, é investido na pessoa do rei. Quaisquer contratos, portanto, que ele encete, nenhum outro poder no reino pode legalmente atrasar, resistir ou anular. E, caso essa plenitude seja abusada em detrimento do público, a constituição (como foi aludido antes) tem aqui interposto um controle [*check*], mediante o impedimento parlamentar [*parliamentary impeachment*], pela punição dos ministros criminalmente por aconselhar ou concluir qualquer tratado que seja julgado posteriormente derogatório da honra ou do interesse da nação (tradução nossa)¹⁷⁵.

A responsabilização ministerial seria resultado lógico da inviolabilidade do rei (*the king can do no wrong*¹⁷⁶), axioma do qual Antonio Carlos compartilhará (v.g. a sessão de 30/04/1823, da Constituinte, na qual o Andrada intitula o imperador de “poder regulador”)¹⁷⁷. De fato, caso se assumisse que o monarca fosse baluarte de todo o regime político e impassível de responder por seus atos, não seria incoerente imputar a culpa de possíveis acordos antinacionais somente àqueles que os referendaram, isto é, aos ministros de Estado¹⁷⁸.

Ainda em 1815, Constant editará outra obra, *De la responsabilité des ministres*, na qual explica mais detalhadamente o procedimento a ser adotado para o instituto, sempre frisando a extensão da responsabilidade aos agentes incumbidos de fazerem acordos ilegítimos. Há, no entanto, no manual, uma passagem a qual poderia dar azo a más-interpretações. Nela, o pensador afirma que “o direito de paz e guerra, a condução das operações militares, as de negociações, a conclusão de tratados, pertencem ao poder executivo” (tradução nossa)¹⁷⁹. Possivelmente, sintetizava o autor seu pensamento a respeito da prerrogativa para que pudesse ser melhor compreendido em um opúsculo cujo objetivo nodal se restringia aos aspectos práticos da responsabilização.

¹⁷⁵ BLACKSTONE, 2011, p. 172.

¹⁷⁶ *The king can do no wrong: which ancient and fundamental maxim is not to be understood, as if every thing transacted by the government was of course just and lawful, but means only two things. First, that whatever is exceptionable in the conduct of public affairs, is not to be imputed to the king, nor is he answerable for it personally to his people; for this doctrine would totally destroy that constitutional independence of the crown, which is necessary for the balance of power in our free and active, and therefore compounded, constitution. And, secondly, it means that the prerogative of the crown extends not to any injury: it is created for the benefit of the people, and therefore cannot be exerted to their prejudice* (Ibid., p. 166).

¹⁷⁷ Antonio Carlos fará referência à deferência que o monarca deveria receber, por ser “ente metafísico”. Cf. MENDES (2008).

¹⁷⁸ A teoria de Constant a respeito da responsabilidade ministerial nos tratados chegou a Portugal. Após a revolta de Vilafrancada, D. João VI rejeitaria a constituição vintista, e suspenderia as Cortes. Em 18 de junho de junho, El-rei formaria uma junta, a qual seria responsável pela criação de uma nova carta, liderada pelo Marquês de Palmela. O documento, que se baseia em um rascunho de Ricardo Raimundo Nogueira, rezava: [o Rei] Declara a guerra, e faz Tratados de paz, aliança, comércio, subsídios, ou qualquer outra convenção com os Governos estrangeiros. Os Tratados de subsídios devem ser aprovados pelas Cortes antes da sua conclusão. Todos os outros lhes hão de ser comunicados para se poder fazer efetiva a responsabilidade do Ministério (MÊRÊA, 1967, p. 20). O projeto acabará sendo abandonado.

¹⁷⁹ CONSTANT, 1982, p. 415.

Essa suposição se confirma ao revolvermos os comentários adicionados pelo escritor ao *Esboço de Constituição*, três anos depois, em 1818. Em sua “Nota E”, Constant adentrará com mais respaldo no tema, afirmando peremptoriamente que o direito da paz e da guerra não poderia, em uma monarquia, ser remetido a outro ramo que não o Poder Real. Em sua visão, o Poder Executivo – composto de ministros amovíveis e nomeados – não seria suficientemente robusto para suportar os pesos de “tão terrível responsabilidade”. Nesse cenário, desponta uma indagação: se tal competência seria da alçada do monarca, constitucionalmente inviolável, a quem recairia a responsabilidade do ato governamental? Constant responde à pergunta:

Mas então onde estará, dirão, a responsabilidade? Nos ministros; não por terem declarado a guerra, que não é um ato de sua competência, mas por terem se conservado no cargo e continuado seus serviços, se o motivo da guerra acaba por não ter sido justo ou legítimo. [...] Não se entende muito bem a natureza do poder real e da responsabilidade, tanto que não se sente que o objetivo principal dessa admirável combinação política é de conservar ao rei sua inviolabilidade, removendo-lhe seus instrumentos desde que essa inviolabilidade ameace os direitos ou a segurança da nação. Eis o segredo [...] (tradução nossa)¹⁸⁰.

Mutatis mutandis, o trecho se aplicaria à conclusão de tratados, ao qual se somava a regra citada alhures sobre a impossibilidade de formalização de acordos com artigos aviltantes aos direitos domésticos, como a liberdade de imprensa e a liberdade de culto¹⁸¹. Imediatamente, completava o intelectual francês que tal “precaução” não atingia a inviolabilidade do poder real, visando apenas ao impedimento de que alguém pudesse servir ao monarca além dos limites constitucionais¹⁸².

Esse intrincado regramento de contrapesos será simplificado no projeto constitucional de 1823 e ulteriormente na Carta imperial. Diversamente da postura constantiana de vincular as atribuições de política externa ao Poder Neutro ou Real, os redatores brasileiros optaram por introduzi-las no rol do Poder Executivo. A alteração é tênue – afinal, o Imperador se consubstanciava no Chefe do Executivo –, mas implicava uma mudança significativa, vez que todos os atos executivos deveriam ser obrigatoriamente referendados pelos ministros de Estado (art. 174 do projeto da Assembleia e art. 132 da redação definitiva).

Esse tema seria discutido por célebres personagens do reinado de D. Pedro II, na polêmica sobre a responsabilidade ministerial dos atos do Poder Moderador¹⁸³. Retorquindo

¹⁸⁰ Ibid., p. 301 .

¹⁸¹ Ibid., p. 302.

¹⁸² Ibid., p. 302.

¹⁸³ Para maior familiaridade com o tema, cf. a obra de COUTO (1994), *A questão do sistema do governo no pensamento político imperial: o problema do poder moderador*, na qual não se poupam críticas às refutações

às asserções do Visconde do Uruguai, para quem o art. 98 da Constituição, ao definir a competência privativa do Imperador, excluía os ministros de Estado, o conselheiro Zacarias de Góes e Vasconcelos reavivaria a posição de Constant acerca da atribuição para declarar a guerra. Citando exatamente o trecho que transcrevemos acima, Zacarias replicará que mesmo em atos da jurisdição do Poder Neutro (Moderador), como terminantemente é fazer a guerra e a paz, haveria a imposição de referenda ministerial. Arrematava o luzia: “na teoria de B. Constant, a separação do poder ministerial ou executivo do poder real, não veda [...] que o poder executivo responda pelos atos do poder real”¹⁸⁴.

Rebaterá Brás Florentino de Sousa com a mesma passagem do filósofo político, salientando que o próprio Constant reconhecia que as ditas faculdades não eram atos de sua competência. E, ainda que não o tivesse dito, concluía o desembargador, não haveria diferenças ao ordenamento brasileiro, pois “o nosso legislador entendeu que não devia seguir a B. Constant nesta parte, e sabiamente colocou o direito de declarar a guerra e fazer a paz entre as atribuições no poder executivo”¹⁸⁵. Ou seja, ato plenamente responsável, tal qual a conclusão de tratados internacionais.

Durante o Primeiro Reinado¹⁸⁶, as concepções constantinianas seriam integradas à Lei de Responsabilidade de 15/10/1827. Exaustivamente debatida na Assembleia, a legislação refletiria, em sua origem, a complexidade das proposições que a acompanhavam. Entre 29 e 30 de maio de 1826, duas propostas foram apresentadas ao plenário da Câmara dos Deputados: uma concernente à responsabilidade de todos os empregados públicos – mormente os magistrados¹⁸⁷ –, concebida por Vasconcellos e Vergueiro, e outra relativa exclusivamente aos atos dos ministros e conselheiros de Estado, de autoria de Almeida e Albuquerque e Lino Coutinho.

Ambas possuíam disposições relativas ao “abuso ministerial” para fazer acordos estrangeiros gravosos. Enquanto, porém, a redação da primeira inseria a punição àquele “que em tratado [...] comprometer a honra, dignidade ou fé nacional”, o texto da segunda proposta

levantadas por Zacarias de Góes e Vasconcellos. CARVALHO, J. (2020, p. 403) apresenta mais algumas reflexões sobre essa interessante contenda.

¹⁸⁴GOÉS E VASCONCELLOS, 1862, p. 170.

¹⁸⁵HENRIQUES DE SOUZA, 1864, p. 565.

¹⁸⁶Sobre os trâmites legislativos envolvendo a Lei de Responsabilidade, cf. a tese de doutorado de VELLOSO (2016), “Constituição e responsabilidade no Império do Brasil: embates parlamentares sobre a responsabilidade de ministros, magistrados e empregados públicos em geral (1826-1832)”, a qual recorreremos.

¹⁸⁷Notando a preocupação de Vasconcellos na criação de um regime de responsabilidade específico para juízes, Lino Coutinho questionará o deputado em tom sardônico: “Por ventura é o desembargador quem faz tratados de paz, declara a guerra?” (ACD: 30/05/1826, p. 181).

previa uma hipótese mais sintética e formal: “são responsáveis pelo abuso de poder fazendo sem expressa autorização com qualquer potência estrangeira tratado que venha a ser prejudicial ao Estado”. Sem embargo da vitória do rascunho conjunto de Albuquerque e Coutinho, o projeto seria devolvido à Comissão de Leis Regulamentares, haja vista a ferrenha oposição dos deputados autores do texto preterido.

A composição final da legislação estipularia a punição dos ministros e conselheiros que atentassem, mediante tratados, contra: a forma estabelecida do governo; o livre exercício dos poderes políticos; a vida da família imperial; e a independência, integridade, defesa, dignidade ou interesse da nação. Esse último trecho seria tributo da moção de Diego Antonio Feijó, quem, em prosaica emenda, sugeria que os integrantes do Ministério e Conselho de Estado fossem responsáveis “atentando por qualquer maneira, direta ou indiretamente contra a independência, integridade, defesa, ou dignidade de interesses da nação” (ACD: 20/06/1826, p. 213)¹⁸⁸. Ao propor que o verbete “tratados” fosse excluído da redação, o deputado Maia teve seus argumentos duramente profligados por Clemente Pereira. Retorquia o edil luso-brasileiro que:

Nenhum ministro pode abusar tanto contra os poderes que lhe são confiados, como nas negociações de tratados com nações estrangeiras, e por nenhuns [sic] atos pode ser tão comprometida a independência, a dignidade, e o decoro da nação e os seus interesses como por um mau tratado, vil ou baixo (ACD: 10/06/1826, p. 106).

Fazendo referência à altercada convenção celebrada com a Grã-Bretanha – ainda não ratificada – sobre o fim do tráfico negreiro, Clemente Pereira consignaria que o artigo seria uma forma de salvaguarda do país às intervenções exteriores em assuntos internos, mantendo o “decoro nacional”¹⁸⁹.

Remetido ao Senado, o projeto seria desprovido de dois itens considerados essenciais pelos deputados. Com a autoridade de sua verve jurídica, o Visconde de Caravelas, – apontado por alguns autores como preceptor da Carta Política de 1824¹⁹⁰ – após informar que

¹⁸⁸ Frise-se, porém, que o adicional de Feijó não antevia a responsabilidade por tratados, mas qualquer ato que se enquadrasse nas estipulações da emenda.

¹⁸⁹ Digna de leitura é o restante da exposição de Clemente Pereira, pela demonstração da ideia de soberania brasileira no século XIX: “Vou citar, por exemplo, a negociação que diz querer-se celebrar, convindo em abolir o comércio da escravatura, porque os ingleses o requerem. Porventura será da independência, decoro e dignidade do Brasil abolir os escravos, por condescendência com nação estrangeira que o exige? Se é necessário abolir o comércio da escravatura, acabe já, mas seja por ato do poder legislativo, seja por ato emanado dos poderes da nação; mas por nenhuma forma se admita a intervenção de potência alguma estrangeira. E enquanto estas não forem as ideias de todos os brasileiros não podemos merecer o nome de nação independente” (ACD: 10/06/1826, p. 106). Clemente Pereira havia proposto a abolição do tráfico cerca de cinco meses antes, mas com um prazo maior para a completa proibição (ACD: 24/05/1826, p. 134).

¹⁹⁰ Cf. LYNCH, 2014, passim e SOUSA, op. cit., p. 528.

o parágrafo *in casu* “não só era bom, mas essencial”, emitiria opinião no sentido de suprimir os vocábulos *dignidade e interesses da nação*, considerando tais expressões subjetivas, pois “admitem milhares de interpretações” (ASI:14/08/1826, p. 69). Em que pese a posição arrostada do senador Bento Barroso Pereira (“Suponhamos que o ministro é omissis [...] que, autorizado pelo poder executivo, faz um tratado ruinoso com dolo, e malícia [...] em que classe se hão de considerar estes crimes?”), os representantes vitalícios acabariam eliminado os termos repreendidos por Caravelas.

Devolvida a legislação à casa redatora, um ano depois, as revogações seriam lastimadas pelos deputados, sendo as emendas senatoriais chamadas de “fétidas” por Custódio Dias. Ainda estavam frescos nas memórias dos deputados presentes os compromissos firmados após a independência, considerados pouco dignos. Os dispositivos alterados, todavia, seriam acordados pela câmara baixa, porquanto o Senado fosse reticente em realizar a reunião das duas casas legislativas¹⁹¹. Dali a dois meses, o documento seria sancionado pelo imperador. Curiosa seria a declaração de Clemente Pereira, para quem a responsabilidade ministerial não se descurava da nova redação, pois a “nação” continuaria a exigir a punição de potenciais agentes que atuassem contra o Estado:

A nação, confiando à discrição dos ministros o celebrar tratados, exige deles que não comprometam a sua honra, dignidade e interesses; e se o fizerem, quem poderá duvidar que os ministros abusarão do poder que a nação lhes confiou, e que por este abuso eles devem ser processados? Ninguém certamente; uma vez que eles prejudiquem a nação, de certo não ficarão impunes (ACD: 27/08/1827, p. 241).

Das discussões supra, podemos intuir algumas reflexões para arrematar o presente subtópico. Primeiramente, fica claro que a moderada doutrina de Constant concernente ao *treaty making power* – apresentada como reflexo da *praxis* parlamentar britânica – estava imbuída na mentalidade legislativa brasileira, tanto na constituinte quanto nas décadas por vir. O estabelecimento de um processo de ratificação de tratados no qual a Assembleia não tivesse papel ativo alinhava os desejos da maioria dos deputados de, a um tempo, evitar a concessão de poderes excessivos ao Legislativo – repetindo as temidas experiências da Revolução Francesa – e responsabilizar os empregados reais, prioridade típica da primeira geração liberal¹⁹².

¹⁹¹ VELLOSO, p. 149, 2006.

¹⁹² Hespanha escreve que a preocupação do liberalismo na responsabilidade de agentes públicos advinha da desconfiança de alguns pensadores, tais como Jeremy Bentham, dos titulares de cargos públicos e da burocracia (HESPANHA, op. cit., p. 118).

Em uma decisão quiçá um tanto corporativista, – muitos senadores moldavam-se aos termos da Lei de Responsabilidade, sendo ministros (como o próprio Visconde de Caravelas), conselheiros de Estado e até negociadores de tratados polêmicos –, a casa vitalícia parece ter reduzido significativamente o grau de impacto desse resguardo institucional. Sob tal aspecto, atores governamentais, pelo menos legalmente, não mais poderiam ser punidos por aconselharem ou fazerem acordos aviltantes à dignidade e ao interesse da nação, dois esteios centrais na tese constantiana. Apesar de aprovado, em tom acerbo pelos deputados, estes ainda tinham expectativas de que a opinião pública, outro elemento essencial nas obras de Constant, forçariam os ministros a serem responsáveis pelos atos concluídos no direito das gentes. Como veremos no capítulo 4, no entanto, não foi o que aconteceu.

3.2. A Constituição Norueguesa ou o executivo vem primeiro (1814).

O grande dilema da Constituição Imperial – e de seus criadores – foi efetivamente o amoldamento de modelos teóricos europeus à realidade brasileira¹⁹³. Até agora, esta pesquisa tem nos demonstrado que a acolhida do dispositivo referente à ratificação de tratados não fugiu a esta regra, conquanto ainda custassem alguns anos de maneira a seus intérpretes compreenderem de fato o significado da “realidade brasileira” à seara tratadística.

Na seção precedente, debruçamo-nos sobre a doutrina constantiana, além de seus pressupostos, e vislumbramos como estavam mergulhados na mentalidade oitocentista imperial, a qual se refletiria na concepção dos legisladores brasileiros sobre o direito internacional. Carece ainda, porém, uma análise detida dos influxos de outras constituições sobre o parágrafo oitavo do artigo 102, migrado do projeto da Assembleia Constituinte.

Para tanto, não há melhor fonte que a exposição de seu redator. Em 1840, subsequentemente ao seu retorno ao Brasil na esteira da abdicação de D. Pedro I, Antonio Carlos Andrada, agora senador, fará um conhecido discurso no qual revelará suas principais inspirações para a elaboração do texto constitucional apresentado em 1823. Nele, o autor deixa explícita sua recusa pela reprodução inalterada das cartas ibéricas:

Alguns Srs. ignoram como ela [a Constituição] foi formulada; eu tive grande parte na sua confecção. Todo o mundo sabe que na Assembleia Constituinte ajuntamo-nos sem plano; não havendo sobre que discutir, nomeou-se uma comissão para tratar da Constituição [...] Eu tive a honra de ser nomeado presidente desta Comissão, que em pouco tempo me apresentou os seus trabalhos; e eu tive a sem-cerimônia de dizer que não prestavam. Um copiou a Constituição portuguesa, outro pedaços da espanhola. À vista da minha declaração, a nobre Comissão teve a bondade de

¹⁹³ CARVALHO, J., 2020, p. 393.

incumbir-me da redação da nova Constituição. Que fiz eu? Depois de assentar nas bases fundamentais, fui examinar o que havia em todos os códigos constitucionais, comparei-os, confrontei-os, aproveitei aquilo que me parecia ser-nos aplicável, e coordenei o trabalho. [...] A Constituição atual é pura cópia desse projeto; apenas há divergência a respeito de impostos, e a respeito do elemento federal, que lá não havia, e que tanto nos tem dado que entender. Ora, esta Constituição, que os Srs. conselheiros de Estado coordenaram, é pois tirada da constituição francesa em grande parte, e da de Noruega (ASI: 24/04/1840, p. 63).

A fala nos fornece vestígios de dois influentes diplomas europeus, ambos introduzidos em 1814: a Carta constitucional francesa (de 4 de junho) e a Constituição do Reino norueguês (de 17 de maio). Quanto à primeira, epítome do movimento restaurador anunciado pelo Congresso de Viena, já afastamos oportunamente o impacto de seu artigo 14 no rascunho constitucional do Império. Acreditamos que mais relevante para o *treaty-making* brasileiro será a influência da exegese dada por Benjamin Constant ao dispositivo (a qual adicionará, mesmo sem previsão literal, a dependência de aprovação dos representantes para acordos cujas cláusulas contenham desmembramento de território).

Em compensação, curiosa, mas não gratuita, é a menção à Lei Fundamental (*Grundlov*) norueguesa. O documento nórdico, sem embargo da inicial barreira linguística¹⁹⁴, serviria de inspiração ao Brasil nas primeiras décadas do século XIX. O interesse por tal diploma era resultado da comparação entre a antiga colônia portuguesa, promovida ao patamar de Reino Unido em 1815; e o regime norueguês, o qual, apesar de unido à monarquia sueca desde 1814, mantivera plena autonomia e independência, por meio da Convenção de Moss (14/08/1814)¹⁹⁵.

Para ilustrar o nível da referência do reino escandinavo aos parlamentares brasileiros, basta lembrar que seria ao exemplo norueguês – conjuntamente ao irlandês – que Antonio Carlos recorreria em sua primeira fala nas Cortes de Lisboa, quando pleiteava a delegação do poder executivo ao reino americano, prédica reiterada por Lino Coutinho (*vide* p. 37). Aliás, a incorporação do governo de Christiania – propecta denominação de Oslo – a Estocolmo foi

¹⁹⁴ O diploma foi originalmente redigido em dinamarquês. Acontece que no mesmo ano de sua assinatura, o documento seria traduzido ao inglês por Jacob Lehman, por ordem do governo nórdico (GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, 2014, p. 33). A tradução ao francês também seria realizada, facilitando demasiadamente o acesso do texto pela escol intelectual brasileira. Um compêndio de constituições europeias e americanas – citado mais adiante – editado por Dufau, Duvergier e Guadet em 1823, continha a constituição norueguesa, acompanhada de um relato histórico (LOUREIRO, 2017, n. 48). Sabe-se que essa obra completa encontrava-se disponível na biblioteca do Padre Manoel José de Freitas Baptista Mascarenhas (1784-1836) (*Ibid.*, n. 48).

¹⁹⁵ Escrevendo em 1855, o viajante Thomas Forrester assim descreveria o tratado *in casu*: “pela Convenção de Moss, vigente desde 14 de agosto daquele ano, Christian Fredrik [príncipe herdeiro dinamarquês na Noruega] abdicou de seu breve reinado e Carlos XIV da Suécia foi reconhecido rei da Noruega. O rei comprometeu-se a aceitar, e posteriormente jurar, a manutenção da nova constituição [norueguesa]” (tradução nossa) (FORRESTER, 1855, p. 196).

evento de tal maneira marcante na (re)configuração do mapa europeu, que foi lembrado igualmente pelos constituintes portugueses, embora pintado em outro verniz¹⁹⁶.

A Lei Fundamental norueguesa será igualmente copioso manancial ao constitucionalismo imperial, apesar de não aludida diretamente nos debates da Assembleia em 1823. Citem-se, como repercussão dos dispositivos nórdicos na Carta de 25 de março: a sistematização textual das liberdades individuais (Título 8º) após à organização dos poderes (Título 3º e seguintes); a cópia estilística do dispositivo concernente à religião oficial (art. 5º); e a previsão relativa à reunião das duas câmaras legislativas (art. 61), artigo cuja dimanação do §76 do texto escandinavo era tão manifesto que o Senado emitira um parecer, em 1827, salientando que a Constituição Imperial adotara apenas parcialmente neste ponto a carta norueguesa¹⁹⁷.

Certamente, o papel enérgico assumido pelo rei na norma norueguesa¹⁹⁸ apetecia aos constituintes brasileiros, mormente a Antonio Carlos, defensor de uma monarquia com função preponderante do Imperador¹⁹⁹. Aí está, inclusive, uma das características que mais destoam a Constituição de 17 de maio de suas congêneres ibéricas – e algumas francesas –, com parlamentos fortes e unicamerais. Não à toa, na constituição do país nórdico, simbolicamente, as atribuições do Poder Executivo estarão localizadas à frente das competências do corpo legislativo (*Stortinget*)²⁰⁰.

A fim de compreender propriamente as idiossincrasias da Carta norueguesa, assim como de suas potenciais contribuições ao *ius tractandi* brasileiro, vale aqui um sintético introito à sua constituinte, bem como aos aspectos históricos que levaram à sua convocatória.

¹⁹⁶ O deputado lusitano Sarmento compararia a reunião da Noruega à Suécia com a, em sua opinião, funesta União Ibérica (1580-1649): “Vejam qual tem sido afinal, o resultado das vizinhanças das nações que possuem um território de menor consideração, e uma povoação menos numerosa, e que são limítrofes de outras maiores. [...] Lembremo-nos da reunião da Noruega à Suécia, formando da península da Escandinávia uma monarquia. [...] Poderemos negar aos noruegueses valor? Não certamente; e não vimos uma nação tão amante da sua independência, sucumbir?” (DCG: 05/07/1822, p. 711).

¹⁹⁷ Para mais informações sobre esses dispositivos e sua procedência norueguesa, sugerimos fortemente a leitura de LOUREIRO (2017), especialmente os tópicos 4.1., 4.3. e 4.4. O memorando do Senado pertinente à reunião das casas dizia que “é evidente que os Redatores da nossa Constituição não amoldaram o artigo 61 inteiramente ao da Constituição da Noruega, mas dele só adotaram a reunião das Câmaras para ilustrarem a matéria por meio da discussão” (Ibid., p. 986).

¹⁹⁸ GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit., p. 26.

¹⁹⁹ Dirá Antonio Carlos na Assembleia Constituinte: “Para haver monarquia constitucional não basta essa divisão de poderes que é comum a todos os governos livres, não basta dar ao chefe do poder executivo o nome de monarca, porque pode ser um fantasma como sucede em Portugal; é preciso e indispensável que esse poder executivo tenha tal ou qual ingerência no poder legislativo; sem ela seja qual for a denominação desse chefe do executivo, e ainda mesmo com a qualidade de hereditário, não há para mim monarquia constitucional” (ASI: 16/05/1823, p. 90). Para uma análise aprofundada do discurso, cf. MENDES (2008).

²⁰⁰ GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit., p. 28.

Desde meados do século XVI, o território norueguês perfazia o Reino da Dinamarca e Noruega, em um regime absolutista centralizado em Copenhage. As amplas prerrogativas do rei constantes da *Lex Regia* (1665), instituída por Frederick III, monopolizavam em si o direito de fazer a guerra, de celebrar tratados e de impor tributos²⁰¹.

No século XIX, o acordo militar entre a França e o reino dinamarco-norueguês cobraria seu mais alto preço após a queda de Napoleão. Colocando-se ao lado dos vencedores, o príncipe herdeiro sueco, Jean-Baptiste Bernadotte (renomeado Carl Johan), invadirá os ducados dinamarqueses de Schleswig-Holstein, obrigando – com suporte da Grã-Bretanha – o rei Fredrick VI a assinar o Tratado de Kiel (14/01/1814), no qual cedia à Suécia a integralidade da região norueguesa. Ao receber as notícias, o herdeiro da coroa, Christian Fredrik da Dinamarca, então vice-regente da Noruega, percebendo a impossibilidade de clamar o trono deste país escandinavo através de seus direitos de sucessão, acabará conclamando a independência norueguesa por meio da convocação de uma constituinte, que teria lugar em Eidsvold, em 10 de abril de 1814²⁰².

Aberta a Assembleia Nacional (*Rigsforsamlingen*), a lei base seria esboçada, discutida e assinada em alígeros 16 dias. A maior parte do texto não sofreria alterações em plenário, sendo adotada quase inteiramente a versão apresentada pelo Comitê Constitucional, composto por 15 delegados. De forma geral, o consenso prevalecia na assembleia, motivada pela premente necessidade de consolidar a independência e gerar um governo estável em tono do rei²⁰³. Ainda assim, o documento seria apontado como eminentemente liberal, dispondo de um legislativo suficientemente sólido para limitar despotismos monárquicos.

Inevitavelmente, essa tese se refletirá nos projetos apresentados individualmente à comissão redatora, sobretudo no âmbito das atribuições para concluir tratados. Na proposta de Holstein-Holsteinborgs apenas o soberano poderia declarar guerra e concluir a paz e alianças com outros Estados²⁰⁴. Já no rascunho do Bispo de Bugges, o monarca teria a faculdade de

²⁰¹ DUFAUL et al, 1823, p. 229.

²⁰² Todos os eventos históricos aqui citados concernentes à assinatura da constituição e a união entre a Noruega e a Suécia foram extraídos de KNUTSEN (1997) e GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit.

²⁰³ A primazia do rei no texto constitucional possuía razões simbólicas e práticas: para alguns representantes em Eidsvold, a autoridade de Christian Fredrik constituía um bastião contra a união com a Suécia (GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit., p. 131). Importante notar que havia igualmente um quê de imposição do príncipe à Assembleia, considerando que o herdeiro se instalara no primeiro andar do prédio em que os delegados se reuniam para os debates, de forma a acompanhar de perto as discussões (Ibid., p. 130).

²⁰⁴ RIKSFORSAMLINGENS FORHANDLINGER, 1916, terceiro tomo, p. 116 (tradução feita por Eloisa Lemos Fochi Beck-Larsen, tradutora juramentada. Matrícula nº 864 na JUCESP. Tradução nº 2695. Livro nº 021. Fls. 416-417).

declarar a guerra e a paz, mas caso alguma parte do reino fosse cedida, seria necessário o consentimento legislativo²⁰⁵.

O projeto Sverdrup-Berghske traria uma disposição diversa: o rei levaria ao conhecimento da Assembleia Real os tratados de paz ou aliança. Não obstante, provavelmente em balda tentativa de impedir a transferência do reino à Suécia, o projeto estabelecia que a alienação do governo a outros Estados deveria ser aprovada por dois terços do parlamento²⁰⁶. Menos incisiva em relação à participação do congresso será a posição de Nicolai Wergelands (1780-1848), quem proporá ao rei a finalização de acordos e a declaração de guerra e paz, conforme os artigos da constituição. De forma a deixar clara a desnecessidade do assentimento legislativo, Wergelands adicionará, à margem de seu manuscrito, a expressão “sem questionar o *Storthinget*”²⁰⁷.

Mas o opúsculo mais preeminente nos trabalhos de Eidsvold seria sem dúvidas o de Johan Gunder Adler (1784-1852) e Christian Magnus Falsen (1782-1830), este último nomeado “pai da Constituição Norueguesa”²⁰⁸. Os autores dispuseram a competência tratadística em seu parágrafo 132, no qual se lê: “o rei pode concluir alianças e tratados com potências estrangeiras, que ele então submete à Assembleia Real”. Seriam esses artigos que, com algumas nuances textuais, constariam da redação jurada pelo novo rei norueguês, em 19 de maio de 1814.

Inconformado, Carl Johan invadiria militarmente o reino recém-criado, tencionando a pôr em vigor o Tratado de Kiel. Mediante negociações, e preferindo sacrificar a dinastia reinante à sua emancipação, os noruegueses celebrariam com o príncipe sueco a supracitada Convenção de Moss, fixando a união pessoal dos dois reinos, sob condição de aderência à Lei Fundamental de 17 de maio. Após a anuência reticente de Bernadotte, e a revisão da carta – de maneira a moldurá-la ao novo regime –, a constituição seria mais uma vez jurada, dessa vez em 4 de novembro, pelo herdeiro sueco²⁰⁹.

Segundo João Carlos Loureiro (2017), teria sido essa a versão da *Grundlov*, devidamente traduzida ao francês, uma das fontes às quais os bacharéis brasileiros tiveram contato no Primeiro Reinado. Realça este pesquisador que a *Collection des constitutions*,

²⁰⁵ Ibid., p. 69 (tradução feita por Eloisa Lemos Fochi Beck-Larsen. Cf. supra).

²⁰⁶ Ibid., p. 212 (tradução feita por Eloisa Lemos Fochi Beck-Larsen. Cf. supra).

²⁰⁷ Ibid., p. 269 (tradução feita por Eloisa Lemos Fochi Beck-Larsen. Cf. supra).

²⁰⁸ GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit., p. 56.

²⁰⁹ KNUTSEN, op. cit., p. 228.

chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques, publicada em 1823, e circulante no Brasil, apresentava em seu terceiro tomo a reprodução da carta norueguesa. A rigor, a tradução possui algumas imprecisões linguísticas, mas veicula corretamente o processo da ratificação no país escandinavo. Pela importância que essa variante pode ter exercido na Carta Imperial, vale a transcrição no vernáculo original francês:

26. *Le roi a le droit de rassembler des troupes, de commencer la guerre et de faire la paix, de conclure et dissoudre des alliances, d'envoyer et de recevoir des plénipotentiaires [...]*²¹⁰

75. *Il appartient à la diète : [...] De se faire communiquer les traités d'alliance et autres que le roi aura conclus au nom de l'état, avec des puissances étrangères, à la exception des articles secrets, lesquels cependant ne doivent point être en contradiction avec les articles patents*²¹¹ (destacamos).

Não há como deixar de apontar a semelhança entre o procedimento adotado na constituição nórdica, de *comunicação* do *Storthinget*, e aquele inserido na Carta de 25 de março, de *conhecimento* da Assembleia. Ambas agregam uma formalidade na qual o parlamento não tem o condão de desaprovar ou anular tratados. Por outro lado, tampouco franqueiam poder ilimitado ao monarca neste âmbito, como, por exemplo, concedia a antanha *Lex Regia* absolutista dinamarquesa.

Nesse aspecto, a constituição de 17 de maio se aproxima inesperadamente do Instrumento de Governo sueco (1809), cuja composição impunha, da mesma maneira, contenção ao uso arbitrário do rei ao fazer compromissos externos²¹². Todavia, essa restrição não era exercida pela Dieta, mas sim pelo próprio conselho do monarca, porquanto o soberano sueco poderia entabular negociações e contratar alianças com potências estrangeiras, após consultar seu ministro de Estado e o chanceler da corte²¹³.

Uma segunda correspondência entre o documento norueguês e a carta imperial trata-se da inserção do poder de celebrar tratados no espaço reservado ao Poder Executivo. No caso

²¹⁰ Nesse dispositivo específico, os revisores da *Grundlov* adicionaram mais obstáculos ao amplo poder da coroa, agora em mãos do príncipe sueco. Foi acrescentado que o monarca não poderia declarar a guerra sem antes advertir o governo norueguês (GAMMELGAARD; HOLMØYVIK, op. cit., p. 37).

²¹¹ DUFAUL et al, op. cit., p. 336.

²¹² O reino sueco possuía uma antiga tradição no tocante à limitação do rei na feitura de tratados. Vattel, escrevendo em 1758, já citava o seu exemplo: “Se, por exemplo, alguém negocia a paz com a Suécia, e requer como condição ou garantia uma aliança defensiva, esse arranjo não será sólido a menos que seja aprovado e aceito pela dieta, a única a ter poder para dar-lhe a eficácia devida” (VATTEL, 2004, p. 598). A constituição proclamada por Gustavo III em 1772 estabelecia, em seu 6º ponto, que, nos casos de negociações de paz, trégua e alianças, o rei deveria escutar o Senado e pesar suas considerações, adotando após, as medidas que julgasse necessárias. Se todos os senadores, porém, tivessem opiniões contrárias à do monarca, este deveria render-se ao seu conselho (DUFAUL et al, op. cit., p. 282).

²¹³ Ibid., p. 309.

do manuscrito de 1814, ele estará contido no Título II (“Do poder executivo do rei e da família real”). Na carta brasileira definitiva, ele se apresenta no Título II do Capítulo 5º (“Do poder executivo”, cujo *caput* do primeiro artigo definirá ser chefiado pelo Imperador²¹⁴). Esse arranjo é original na medida em que, como relatamos em capítulos anteriores, a prerrogativa poderia ser identificada unicamente à figura do monarca, em uma espécie de poder neutro, nas palavras de Constant, ou poder moderador, como seria recepcionado no Brasil.

Naturalmente, qualquer leitor atento poder-se-ia questionar – tal como inquirirão os legisladores brasileiros em 1826 – a acepção exata de *comunicação* ou *conhecimento* à Assembleia. Desnecessário fazerem-se conjecturas nesse aspecto. Escrevendo com o traquejo de um inveterado viajante, o escocês Samuel Laing (1780-1868) editará, em 1836, uma das primeiras obras em língua inglesa sobre o Reino Norueguês²¹⁵, no qual comenta detalhadamente seu sistema político constitucional. Ao avaliar as competências do *Stortinget*, Laing descreve:

Ele também fiscaliza a economia, aponta cinco revisores, que devem examinar em cada ano todas as contas do Governo, e publicar relatórios impressos. São apresentadas [*laid before*] a ele cópias verificadas de todos os tratados, assim como as minutas de todos os departamentos públicos, exceto aqueles do alto comando militar (tradução nossa)²¹⁶.

Ainda que o andarilho escocês faça referência a um ato parlamentar tipicamente britânico (*to lay before the House*) para descrever a *práxis* nórdica, acreditamos que o registro é esclarecedor sobre a inteligência do artigo 75 da *Grundlov* norueguesa, replicado no Brasil oitocentista. Perceba que o cronista assinala os documentos levados à dieta como *cópias verificadas* dos acordos, levando-nos a inferir que os tratados já se encontravam plenamente assinados e ratificados. Portanto, a tradução mais acertada no trecho é, de fato, *apresentar*, porquanto a assembleia não teria capacidade para anulá-los, ainda que pudesse discuti-los.

Por último, antes de selar este capítulo investigador das progênes do oitavo parágrafo do artigo 102 da Carta Imperial, forçoso se fazer um parêntese acerca da Constituição dos Países-Baixos, de 1815, pela importância de lhe lançou um especialista no tema.

²¹⁴ O projeto da Constituinte também seguia essa percepção, incluindo a competência no Capítulo I (“Das atribuições, regalias e juramento do Imperador”) do Título VI (“Do poder executivo ou do Imperador”) (HOMEM DE MELLO, op. cit., p. 74).

²¹⁵ Em 1840, um periódico britânico mensal descreveu da seguinte forma a repercussão das obras de Laing: “Esses trabalhos foram muito lidos. As opiniões que eles nos concedem do estado físico e moral, assim como do bem-estar comparado, entre duas nações localizadas na península escandinava, sob sistemas sociais distintos, foram consideradas bastante curiosas e interessantes. Elas direcionaram atenção de filósofos políticos aos singulares resultados desenvolvidos na Noruega” (tradução nossa) (THE MONTHLY CHRONICLE, 1840, volume 6, p. 385).

²¹⁶ LAING, 1836, p. 114.

3.2.1. Aparte: a Lei Fundamental do Reino Unido dos Países-Baixos (1814-1815).

Conforme descrito anteriormente (cf. capítulo 2), Cachapuz de Medeiros (1995) pondera que a Lei Fundamental dos Países Baixos, promulgada em 1815, teria apresentado influência considerável sobre o *iter* tratadístico imperial. Em verdade, segundo o eminente internacionalista gaúcho, no que se refere à fixação dessas competências, a carta neerlandesa fora a “constituição que mais influenciou nos elaboradores da Constituição do Império do Brasil”²¹⁷. Isto posto, de início, pormenorizaremos alguns episódios históricos para compreendermos satisfatoriamente as previsões deste diploma para, posteriormente, afrontarmos-las àquelas existentes na lei básica norueguesa.

Seguindo os rumos da Revolução Francesa, assim como da multiplicação das “repúblicas irmãs”²¹⁸, aliadas ao governo do Diretório francês, a antiga República das Províncias Unidas adotará um governo democrático em 1795, intitulado República Batava. A constituição do novo Estado estipulará, em seu artigo 32, “o direito de ratificar tratados de paz, aliança e comércio pertencentes exclusivamente à Assembleia dos Altos Poderes”²¹⁹, o assim chamado corpo legislativo batavo. O regime republicano findaria em 1806, por meio do Tratado celebrado com a França napoleônica, em 24/06/1806, que consagraria o Reino da Holanda à frente de Luís Napoleão, irmão do imperador militar²²⁰.

Em novembro de 1813, uma rebelião explodiria em Amsterdam, pondo fim à dominação estrangeira e principiando a ascensão de Guillaume Frédéric d'Orange-Nassau ao trono dos Países-Baixos setentrionais. Precursor da codificação jurídica holandesa, o reinante fomentaria a elaboração de uma nova Lei Fundamental (*Grondwet*), a qual surgirá em meados do início de 1814²²¹. O projeto, elaborado por uma comissão presidida por Gijsbert Karel, Conde de Van Hogendorp, seria aprovado por uma assembleia de notáveis e decretada em 29 de março de 1814. Nela, temos relance, em seus artigos 37 e 38, do largo controle do príncipe

²¹⁷ MEDEIROS, op. cit., p. 80.

²¹⁸ Referimo-nos aos territórios que adotaram regimes republicanos revolucionários, instigados pelos ideais franceses, e que se tornariam verdadeiros protetorados durante o Diretório. São exemplos a República genovesa, a República helvética e a efêmera República Partenopeia. Para mais informações, cf. JOURDAN (2014), *La Révolution batave: un cas particulier dans la grande famille des républiques sœurs?*

²¹⁹ CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE BATAVE, 1805, p. 12.

²²⁰ RECUEIL D'ACTES ET TRAITÉS POLITIQUES, 1830, p. 55-56.

²²¹ STEVENS, 2016, p. 465-485.

soberano sobre a política externa, submetendo-o, não obstante, ao conhecimento dos Estados Gerais²²².

Em junho daquele ano, as potências vitoriosas das guerras napoleônicas aquiesceriam ao pleito do príncipe d'Orange na anexação das províncias belgas meridionais, demanda aceita oficialmente no Congresso de Viena. Ato contínuo, uma comissão de 22 membros seria encarregada de revisar a constituição holandesa de 1814, adaptando-a ao novo Reino Unido dos Países-Baixos. Esse diploma será promulgado em 24 de agosto de 1815, após a aplicação de um estratagema matemático para contornar a rejeição da carta nas assembleias belgas²²³. O manuscrito reformulado ostentaria uma redação mais complexa e rematada quanto à faculdade de conclusão de tratados, não havendo como ignorar as enormes semelhanças gramaticais entre suas previsões 57 e 58 e o art. 102, §7º e §8º da constituição brasileira. Mais uma vez, pela importância que constitui o texto original, transcrevemos o trecho na língua francesa:

57. Le roi declare la guerre et fait la paix ; il en donne connaissance aux deux chambres des états-généraux. Il y joint les communications qu'il croit compatibles avec les interêts et sûreté de l'État.

58. Au roi appartient le droit de conclure et de ratifier tous autres traités et conventions. Il en donne connaissance aux deux chambres des états-généraux aussitôt qu'il croit que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent. Si des traités , conclus en temps de paix, contiennent une cession ou un échange d'une partie du territoire du royaume ou de ses possessions dans les autres parties du monde, ils ne sont ratifiés par le roi qu'après qu'ils ont été approuvés par les états-généraux²²⁴ (destacamos).

Repare-se que a normativa entrevê um sistema de *conhecimento* da Assembleia, – neste ponto inclusive especificando que seria a ambas as casas legisladoras – tal qual a Constituição Imperial. Da mesma maneira, faz referência às cessões do reino em tempos de paz, da mesma maneira que o artigo de 1824 e o projeto Antonio Carlos. Há, nas constituições neerlandesas de 1814 e 1815, uma preocupação compartilhada com a *Grundlov* nórdica de conferir preponderância ao papel do rei sobre o legislativo, mas de tal maneira que seja possível impedir de forma mínima seu uso discricionário.

Vemos tais lucubrações no relatório confiado ao rei pela comissão responsável por revisar o projeto, na qual Van Hogendorp mais uma vez assumirá posição de destaque. No relato, os consultores, ao consignarem o artigo 57 da constituição, atinente à faculdade real de

²²² Art. 37. *Le prince souverain déclare la guerre et fait la paix. Il en donne connaissance aux états-généraux. Art. 38. A lui seul, sauf la connaissance à en donner aux états-généraux, est déferé le droit de faire et ratifier tous traités et conventions. A lui, par conséquent, appartient la direction des relations étrangers, ainsi que la nomination et le rappel des ministres et consuls.*

²²³ GILISSEN, 1968, p. 111.

²²⁴ DUFAUL et al, op. cit., p. 174.

fazer a guerra e a paz, informam: “nós não a limitamos, mas ousamos dizer a V. M. que ao nos ocuparmos das prerrogativas da coroa, nunca esquecemos como você tem em seu coração a liberdade e os direitos da nação”²²⁵ (tradução nossa). Era uma tentativa de a junta repisar ao monarca que, apesar da inexistência de restrições à prerrogativa, deveria ter em mente o soberano os limites morais da dignidade nacional.

Deslindando o artigo 58, o comitê transmitirá o entendimento de que a ratificação será poder essencial ao governo monárquico e à coroa, não sem antes reiterar a importância da extensão do território, bem como a proteção ativa e segura de todos os direitos e interesses do país. No mesmo parágrafo, a comissão será mais enfática no tocante ao controle do poder real, embora estipule que o monarca realizá-lo-á voluntariamente, até para evitar uma diminuição de sua autoridade²²⁶.

Aliás, quando da secessão da Bélgica do Reino Unido dos Países-Baixos, em 1831, os constituintes belgas igualmente beberão desses artigos neerlandeses, inserindo-os em sua carta, aprovada em 7 de fevereiro daquele ano. A redação final estabelecerá em seu dispositivo 68 que o rei daria conhecimento às Câmaras das declarações de guerra, bem como da feitura dos acordos de paz e aliança. Entretanto, duas singulares novidades serão introduzidas ao documento: foi estabelecido que os tratados de comércio e compromissos que porventura estabelecessem gravames ao Estado ou obrigassem individualmente os cidadãos não teriam efeito antes do aval legislativo. Curioso observar que cerca de quatro anos antes, no Brasil, os parlamentares começariam a chamar atenção precisamente para o dano que essa espécie de acordos estrangeiros acarretava à nação, devido ao alijamento da Assembleia de sua aprovação prévia²²⁷.

Retornemos ao raciocínio construído nesta seção. Depois de todas as explicações acima, questionamentos insopitáveis ainda permanecem. Entre as constituições citadas, qual teve mais procedência sobre o *treaty-making power* da Constituição de 25 de março? Qual a real fonte de cuja letra dimanou o *iter* perfilhado por Antonio Carlos Andrada e copiado, à seu modo, pelos conselheiros de estado?

Ao esmiuçarmos os diplomas norueguês e neerlandês, claro está que ambas resguardavam semelhanças essenciais com a Carta Política de 1824. Um e outro, ao revés das

²²⁵ RECUEIL D'ACTES ET TRAITÉS POLITIQUES, op. cit., p. 114.

²²⁶ “Ele traça convenientemente os limites que Vossa Majestade própria gostaria de pôr à autoridade de um monarca que, com o passar do tempo, poderia não mais se assemelhar a você” (tradução nossa) (Ibid., 115).

²²⁷ MEDEIROS, op. cit., p. 101.

cartas vintistas ibéricas, das constituições revolucionárias francesas, e mesmo da constituição norte-americana, não instituíram a necessidade de anterior aprovação ou ratificação do congresso para a conclusão de tratados internacionais. Muito menos a deixaram em mãos únicas do monarca, como a fez a Carta regeneradora francesa de 1814. No mesmo diapasão, a solução encontrada por ambos foi a *comunicação* ou *conhecimento* do legislativo, levada a seu turno pelo monarca.

Certamente, a Lei Fundamental do Reino Unido dos Países-Baixos guarda manifesta equivalência redacional com o artigo brasileiro, podendo-se até admitir transcrição descarada de cada palavra do escrito. Sem embargo, será a Constituição da Noruega que atrelará a faculdade diretamente ao poder executivo manifestado no rei – teoria refletida na Carta brasileira – ao invés de jungi-lo somente à prerrogativa real, tal qual o documento holandês e as primeiras obras de Benjamin Constant.

A *Grundlov* escandinava será o único documento, afora a constituição francesa de 1814, ao qual Antonio Carlos reconheceu expressamente influências legais. Por sua vez, a *Grondwet* holandesa, que dará origem à Constituição do Reino Unido dos Países Baixos, é cronologicamente anterior à norma norueguesa, podendo-se supor naturalmente que o Andrada poderia ter acesso àquela primeiramente.

Destarte, não há como precisar com exatidão a genealogia do artigo imperial a uma das constituições mencionadas, ou reduzi-la a um único texto. Seria, a nosso ver, desconsiderar sobremaneira a versatilidade de Antonio Carlos Andrada e subestimar sobejamente o ecletismo em curso nos meios intelectuais brasileiros, apesar da imposição de modelos teóricos estrangeiros. Os diplomas norueguês e neerlandês não são excludentes, mas sim complementares, podendo, por exemplo, o redator do projeto de 1823 ter-se induzido pela leitura de ambos.

A propósito, uma singular curiosidade parece nos apontar isso: do terceiro tomo da *Collection des Constitutions* de 1823, que apontamos anteriormente como uma das prováveis fontes dos constituintes brasileiros, constam no mesmíssimo volume as constituições da Noruega e dos Países-Baixos. Acareá-las, portanto, poderia não ser um trabalho intelectual tão complexo, mas sim, um mero folhear de páginas.

Capítulo 4 – Ratifique-se e execute-se: a pragmática processual do *ius tractandi* no Primeiro Reinado.

4.1. Denodo parlamentar na exegese do §8º do art. 102 (1826-1829).

Em páginas anteriores, trouxemos a lume alguns pontos nodais sobre a construção do dispositivo atinente à competência para ratificar tratados internacionais na Constituição de 25 de março de 1824, qual seja, o oitavo parágrafo do art. 102. Da mesma forma, expusemos as influências mais significativas do artigo, tais como a preeminência do Poder Executivo – a cargo do imperador – na conclusão de acordos estrangeiros, aliada à apuração da acusação ministerial, função confiada à Assembleia Geral.

Paralelamente, fizemos observar também que, a despeito de atribuímos a autoria dessa processualística a Antonio Carlos de Andrada, não teve o deputado, como tampouco seus pares em 1823, oportunidade para definir a exata interpretação do procedimento proposto, assim como as suas implicações. No esboço constitucional elaborado pelos conselheiros de Estado, cuja redação seria o texto outorgado de 1824, igualmente não temos pistas da exegese pretendida, nesse ponto pouco diferindo do rascunho andradiano.

Caberão naturalmente às duas legislaturas iniciais da Assembleia Geral (1826-1829 e 1830-1833), as discussões vestibulares sobre o *iter* tratadístico firmado na Constituição Imperial. Em jogo estava a relação entre os poderes na feitura de tratados, conjugada aos limites de suas atribuições e, em última instância, à própria condução da política externa²²⁸. Este propósito ficará claro nas reprimendas à “comichão de fazer tratados a torto e a direito sem consultar os interesses do Brasil”²²⁹, citadas previamente na Introdução deste trabalho.

À vista disso, buscaremos averiguar a praxe da processualística dos tratados no Primeiro Reinado, analisando os embates institucionais que o amoldaram e a exegese dada pelos legisladores ao artigo referente ao *treaty-making*. Para isso, elaboramos, no Apêndice C, quadro sinóptico com todos os compromissos bilaterais concluídos no governo de D. Pedro I, acompanhados das datas de suas assinaturas, ratificações, internalizações e submissões ao parlamento.

²²⁸ Neste assunto, a obra de mais renome é *O Parlamento Brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*, CERVO (1981). O autor se utiliza extensamente, tal como nós, dos anais da Câmara dos Deputados e do Senado Imperial, além de escrutinar as atas do Conselho de Estado. Sua pesquisa será mencionada por outros pesquisadores que se aprofundaram no tema, tais como MEDEIROS (1995) e GABSCH (2010). CALÓGERAS (1998), em seu segundo volume referente à política externa de D. Pedro I, também traz os debates em torno dos tratados, apresentando a insatisfação da Câmara com sua conclusão.

²²⁹ Raimundo José da Cunha Mattos, em 17 de julho de 1828.

O primeiro acordo assinado e ratificado pelo governo imperial, o “Tratado de Paz, Amizade e Aliança” firmado com Portugal em 29/08/1825²³⁰, seria o responsável por estabelecer oficialmente a separação do Reino Unido de Brasil, Portugal e Algarves. Embora estadistas brasileiros definissem a emancipação brasileira como evento consolidado e irrefreável²³¹, não haveria como negar que o reconhecimento da independência por D. João – que, aliás, já autenticara a legitimidade do movimento por meio de uma Carta Patente em maio daquele ano – abriria espaço para a proliferação de compromissos com outras potências, nomeadamente as europeias²³².

As disposições do tratado luso-português, todavia, eram conhecidas dos legisladores somente pelos hebdomadários e gazetas da corte, vez que, mesmo após mais de um mês da inauguração da Assembleia, o governo ainda não dera conhecimento do acordo às casas legislativas. A situação mudaria apenas aos 19 de junho de 1826, mediante a submissão do ofício do Ministro dos Negócios Estrangeiros – àquela altura Pereira da Cunha, Visconde de Inhambupe – à Câmara dos Deputados, “em conformidade dos §§ 6º, 7º, 8º e 9º do art. 102 constituição” (ACD: 19/07/1826, p. 207).

A correspondência ministerial, contudo, não partira voluntariamente do Poder Executivo: ela respondia à solicitação da própria câmara baixa, a qual requisitara prestação de contas de todos os “negócios da pública administração”. Nesse ponto, replicava Inhampube ao início de sua minuta que, apesar da autorização do imperador, não era possível deduzir do texto constitucional “obrigação alguma de dar cada um de seus ministros e secretários de estado uma conta absoluta e indeterminada dos objetos de sua repartição” (Ibid., p. 208). Ato contínuo, o secretário fez um panorama sintético de sua pasta, dando os motivos que levaram à entabulação da impopular Convenção Adicional com Portugal (1825) – cujo texto determinava o ressarcimento de dois milhões de libras esterlinas a Portugal²³³ –, afora o Tratado de Comércio e Navegação com a França (1826), ambos previamente ratificados.

²³⁰ A elaboração do documento fora intermediada pelo *Foreign Secretary* britânico, George Canning, cujo enviado ao Brasil, Charles Stuart, seria, igualmente, portador de carta de plenos poderes do gabinete português para celebrar o tratado luso-brasileiro (MANCHESTER, op. cit., p. 176). O compromisso celebrado trazia cláusulas controversas, tais como a admissão do título de “imperador do Brasil” por El-rei (art. II), a estipulação do valor de 15% sobre mercadorias importadas (art. X), ademais da previsão de uma altercada indenização, a ser definida em convenção especial (art. IX) (PINTO, op. cit., p. 201-204).

²³¹ Dizia José Bonifácio ao representante estadunidense no Rio: “Meu caro Senhor, o Brasil é uma nação e vai tomar seu lugar como tal, sem esperar ou pedir o reconhecimento de outras potências” (apud PIMENTEL, v. 1 p. 109, 2013).

²³² SOUSA, op. cit., p. 574.

²³³ Nas missivas endereçadas a Antonio de Menezes Vasconcelos de Drummond pelos irmãos Andrada, somos capazes de extrair as opiniões da trindade santista concernentes à Convenção luso-brasileira. Martin Ribeiro dirá

Documento semelhante, porém mais obtemperado, seria lido pela Mesa do Senado Imperial, em 30 de junho, sessão que contava com a presença do próprio Pereira da Cunha, também senador por Pernambuco. Terminada a apresentação, Inhambupe mencionou a indenização acordada com o governo de D. João, deslindando as razões do “silêncio” que se guardara a respeito da dita convenção. Segundo ele, a publicação do ato não era necessária até à instalação da assembleia. Naquele momento, portanto, os obstáculos encontravam-se superados: “tenho cumprido o dever, que me impõe o meu emprego de ministro [...], trazendo ao conhecimento da Assembleia Geral, por meio do ofício que se acaba de ler, os tratados de paz e comércio que temos concluído” (ASI: 30/06/1826, p. 157).

O comunicado de Pereira da Cunha seria criticado de maneira acérrima pelas Comissões de Fazenda e Diplomacia na Câmara. Seus integrantes o reputariam precipitado e vago, sem conter referências precisas aos tratados firmados. Nas palavras das comissões, o Ministro dos Negócios Estrangeiros “não desempenhou a obrigação, que lhe marca o §8º art. 102 da constituição”, porquanto não foram apresentadas à Assembleia autógrafos ou cópias autênticas dos acordos. O fato dos compromissos com os reinos português e francês estarem publicados não diminuiria, segundo os deputados, a gravidade do ato²³⁴. Mais além, os membros da comissão advertiam que cabia ao Legislativo a perquirição dos trabalhos dos negociadores envolvidos, ademais da análise da soma desembolsada a título de indenização, pois era atribuição do Legislativo fixar as despesas públicas (art. 15, X) e autorizar a contratação de empréstimos (art. 15, XIII):

Às câmaras cumpre examinar se estes tratados contêm matéria de prejuízo, ou desonra da nação, pelo qual sejam responsáveis, e justificáveis os ministros negociadores; às câmaras fazer a aplicação dos fundos para os pagamentos dos valores, por essa convenção [adicional com Portugal] debitados ao Brasil; e todavia o procedimento do ministro relatante parece induzir desnecessidade da intervenção

que o ressarcimento do acordo seria “uma violação de não menos dois artigos da Constituição Brasileira, um relativo aos tratados em que entrar indenidade pecuniária e o outro aos empréstimos, os quais todos exigem ou votação ou aprovação prévia das Câmaras; por conseguinte, os artigos adicionais são nulos” (CARTAS ANDRADINAS, 1890, p. 64, destacamos). José Bonifácio escreveria que o tratado de independência seria deveras um “soco no estômago” da soberania nacional, mas advertia que “o diabo não é tão feio como o pinta” (Ibid., 12). Infelizmente, Antonio Carlos não se exprimiu sobre a convenção, apenas dizendo que tivera notícia do ato pelos jornais: “vi no *Courier* notícias do tratado do Brasil, e os senhores nada me dizem. Que é isto?” (Ibid., 80).

²³⁴ Nesse sentido, constatava aos colegas o deputado Manuel Souza França que “nós como representantes da nação brasileira não devemos saber dos atos do governo senão pelo que o ministro nos informar; poder-se-á dizer que este tratado saiu nas gazetas e papeis públicos, etc., mas que temos nós com as gazetas?” (ACD: 19/07/1826, p. 240). No mesmo sentido se exprimirá José Bernardino Baptista Pereira que, ao se perguntar o porquê dos tratados ainda não terem sido enviados à Câmara, conjecturará a hipótese do Executivo interpretar o artigo como mera inserção no prelo da imprensa oficial: “a menos que se creia que a constituição se cumpre com a publicação feita nos periódicos públicos, que na verdade seria uma bem singular inteligência...” (Ibid., p. 242).

das câmaras em matérias de sua competência, pelo art. 14, tit. 4²³⁵ da constituição e por isso julgou ser suficiente a pequena ideia que lhe transmitiu no seu relatório (ACD: 19/07/1826, p. 241).

A resposta viria somente dali a quase um mês, também por meio de ofício, dessa vez com as devidas transcrições demandadas anexas. Nele, o Visconde refutava a ideia de que o governo teria agido contra a carta política, lembrando a dispensabilidade do aval do congresso para a vigência de tratados que não disciplinassem desmembramento de território em tempos pacíficos:

Procedeu o governo em regra, como era de se esperar da circunspecção com que regula seus procedimentos, e do pleno exercício das atribuições que lhe competem, e nesta certeza, participei pura e simplesmente à assembleia legislativa a existência deste tratado nos precisos termos do §8^a do art. 102 da constituição que nos rege; porque somente são dependentes da aprovação do poder legislativo aqueles tratados concluídos em tempo de paz, que envolverem cessão ou troca de território do império, ou de possessões, a que o império tenha direito (ACD: 01/08/1826, p. 10).

Situação análoga se passaria na casa vitalícia, onde a comissão responsável cientificava que “não pôde completamente satisfazer tão importante dever sem ter conhecimento da convenção [...] e de quaisquer outros documentos”. Nessa senda, requisitaria “se porventura o exm. ministro dos negócios estrangeiros entender que não há inconveniente”, que os tratados fossem submetidos ao Senado (ASI: 04/07/1826, p. 25).

Finalmente, após a devida remessa das duplicatas, o parecer senatorial exprimiria que “a honra e o interesse nacional foram perfeitamente atendidos na convenção de 29 de agosto de 1825”. Não obstante, arrematava a comissão chamando enfaticamente a atenção do Senado “sobre a necessidade de exigir do ministro a comunicação de quaisquer outras convenções ou tratados que estejam feitos, e ratificados, com algumas nações, e nas circunstâncias determinadas pelo §8^a do art. 102” (ASI: 28/07/1826, p. 182).

À primeira vista, verificamos que a submissão de tratados à Assembleia Geral não se iniciou serenamente. De fato, a Secretaria dos Negócios Estrangeiros precisou ser provocada para que os tratados fossem submetidos ao Legislativo, não obstante a interpretação inicial do ministério de que a mera notificação da existência dos acordos seria apta a cumprir previsão constitucional. Conquanto houvesse diferença na composição – o texto da câmara constava de duras censuras, enquanto o parecer do Senado se utilizava de uma crítica sutil –, ambas as

²³⁵ Este artigo se refere à composição da Assembleia Geral, em Câmara dos Deputados e Senado. Os legisladores devem ter citado o dispositivo erroneamente, uma vez que o artigo concernente às competências da Assembleia era o art. 15.

casas advertiram ao governo de que o *conhecimento* previsto na constituição se daria somente com a remessa documental.

A constante necessidade de solicitações da Assembleia ao Executivo para que enviasse os acordos causava graves inconvenientes. No caso da Convenção Adicional feita com Portugal (cf. Apêndice C), haveria diferença de um ano entre a distribuição da cópia entre o Senado e a Câmara dos Deputados, em razão desta última ter demandado o manuscrito somente em 1827. Na Convenção celebrada com a Grã-Bretanha sobre o tráfico de escravos (1826), o encaminhamento do tratado à câmara baixa e a sua demora em relação ao Senado provocaria cizânia entre os membros deste último.

Protestando contra a fala do Visconde de Cayru de que o governo tinha total arbítrio para escolher o momento mais apropriado à comunicação dos tratados, o Marquês de Santo Amaro – negociador da convenção com os lusitanos – redarguiria que o juízo de oportunidade do Executivo era limitado somente aos atos internacionais que prejudicassem o interesse e segurança do Estado (ASI: 22/07/1827, p. 48). Para Santo Amaro, a comunicação do acordo à Câmara dos Deputados, sem reputá-la ao Senado Imperial, era, sobretudo, “indecorosa”²³⁶.

Em 1828, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Oyenhausen-Gravenburg, Marquês de Aracaty, parecia ter abandonado brevemente o hábito de aguardar a requisição do parlamento. Tomando a dianteira, Aracaty despacharia, no mesmo dia, três tratados a ambas as casas, talvez procurando evitar os últimos desconfortos sentidos no Senado. No ano seguinte, porém, inconformado pela tardança na apresentação dos novos acordos publicados, Bernardo Pereira de Vasconcelos emitiria um áspero requerimento, de maneira a postular que o titular da pasta “cumprisse seu dever”.

O atendimento ao rogo se daria em 6 de julho de 1829, quando o ministro enviaria uma leva de cinco tratados à casa dos representantes, submissão já realizada em dias anteriores ao Senado. O episódio daria uma interessante amostra do incômodo dos deputados com a visão ministerial, dos pedidos da Câmara. Acostado às convenções, estava um escritório

²³⁶ Santo Amaro condenava ainda que o Ministro dos Negócios Estrangeiros não apresentasse pessoalmente os tratados à Assembleia. Segundo o senador: “a nossa Constituição não diz *que se mandem os tratados depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral*; porém, sim, que se *levem ao conhecimento dela*. A Constituição por esta expressão quer, e manda, que os ministros venham; mas, eles pelo contrário, encerram-se em suas casas, como em um baluarte; não descem a campo para se combaterem, não querem em uma palavra aparecer nas Câmaras” (ASI: 22/07/1827, p. 49, destacamos). De fato, o único ministro que compareceu a uma das casas quando da submissão de um tratado fora o Visconde de Inhambupe, em 1826. Relembre-se, porém, que Inhambupe somente apresentara um escritório. Quando a remessa da cópia foi feita, o ministro não estava presente.

rotineiro, no qual se registrava que a remissão das cópias atendia “às ordens de Sua Majestade”, ficando assim “satisfeita a requisição da Câmara”. Lino Coutinho reprovaria acremente a redação, dizendo que a submissão de tratados à Assembleia não era devida à discricionariedade do imperador, e sim à exigência da carta constitucional. Sobre a solicitação dos deputados, o baiano afirmaria:

Sr. presidente, este ofício não está em linguagem constitucional. O ministro não nos manda estes tratados em consequência da câmara os pedir, manda-os na conformidade da constituição. E como é que ele se exprime no ofício? E assim fica satisfeita a requisição da Câmara, etc., e o que é que a Câmara disse? Disse que o ministro tinha faltado à sua obrigação, em não mandar esses tratados. Logo, esses tratados não nos vêm em consequência do nosso peditório, sim em consequência da constituição, que os manda apresentar ao corpo legislativo (ACD: 06/07/1829, p. 45).

Nesses momentos, naturalmente o mecanismo da acusação ministerial vinha à tona. Vemos, nas primeiras falas parlamentares dirigidas ao tema, que muitos legisladores concebiam a responsabilização como única atribuição da Assembleia no tocante aos tratados, refletindo a conhecida posição do franco-suíço Benjamin Constant. Reagindo ao questionamento de Hollanda de Cavalcanti de Albuquerque sobre a Convenção de 1826 (“que vem fazer aqui este tratado?”), Francisco de Paula Souza e Melo dirá que cumpria ao poder legislativo “responsabilizar o ministério, se se portou mal na negociação ou dar-lhe louvores, se bem” (ACD: 03/07/1827, p. 25).

Bernardo Pereira de Vasconcelos – que dentro de meses mudará de opinião – dirá que o “exame de um tratado [pelo parlamento] não pode, nem nos convém que tenha outro resultado que não seja a responsabilização do ministro” (Ibid., p. 28). Clemente Pereira fará as mesmas avaliações, atentando ao plenário que, segundo a constituição, a ratificação dos tratados não se dava *ad referendum* da Assembleia. Ao definir as competências do Legislativo, o deputado luso-brasileiro fará reflexões tipicamente constantianas:

O que cabia, pois nas atribuições desta câmara na hipótese figurada? Discutir o tratado, examinar se ele ofendia os interesses da nação, a sua honra e dignidade, soberania e independência, se finalmente violava a constituição ou as leis; e quando assim acontecesse acusar os ministros que assinassem ou referendassem a sua ratificação (04/07/1827, p. 40).

Como explanamos no tópico 3.2., foram justamente essas expressões – *dignidade e interesses da nação* – os alvos das discussões sobre a Lei de Responsabilidade no Senado, em 1827. Nelas, a retirada das palavras no artigo referente aos crimes de traição ministerial cometidos mediante tratados acabava por esvaziar o efeito pretendido pelo artigo em sua concepção. Justamente por isso, o senador Francisco Carneiro de Campos proporia que as

palavras fossem reinseridas no projeto, dessa vez na parte concernente ao abuso ministerial. Para Carneiro de Campos “desta maneira se mostra à Câmara dos Deputados que aquela matéria, posto que suprimida [...] não foi, contudo desprezada”. Sem surpresas, a proposta seria rejeitada por outros senadores²³⁷, provavelmente pelas mesmas razões já delineadas anteriormente.

Não houve, durante o Primeiro Reinado, qualquer Ministro dos Negócios Estrangeiros acusado pelas casas legislativas. Apesar das constantes ameaças da Câmara dos Deputados, os secretários responsáveis pela assinatura dos acordos mais controversos sequer chegariam a ser indiciados. Alguns legisladores afirmavam que os ministros correntes não deveriam arcar com as irregularidades feitas pelos gabinetes anteriores. A justificativa – que se assemelhava mais a um pretexto – era falha, uma vez que inevitavelmente a Assembleia acabaria censurando as atitudes dos novos incumbentes da Secretaria após a publicação dos tratados e sua remissão ao corpo legislativo²³⁸. Poderíamos conjecturar como uma explicação mais plausível da inação parlamentar exatamente a dificuldade de se tipificar a conduta ministerial faltosa, resultante da modificação levada a cabo pela câmara alta em 1827²³⁹.

A imobilização da Câmara dos Deputados para se utilizar da responsabilização ministerial se agravou com o esvaziamento das atribuições do Poder Legislativo na confecção de tratados, visível naqueles celebrados com a Grã-Bretanha. A Convenção para abolição do

²³⁷ Refutariam a proposta de Francisco Carneiro de Campos o Marquês de Inhambupe – incumbente da pasta dos estrangeiros quando da apresentação do tratado com Portugal e França – e o Visconde de Cayru. Este diria que a discussão fora “ultimada e fechada”, sendo inadmissível sua rediscussão. Cayru dizia ainda que um Ministro de Estado poderia entrar “em negociações de tratados, convenções e ajustes, exceder as suas instruções sem abuso de poder, antes fazendo o melhor uso do seu poder ministerial, em boa fé entendendo que consultara devidamente ao que convinha à Nação” (ASI: 11/08/1827, p. 170).

²³⁸ Ministro dos Negócios da Justiça, Teixeira Gouvêa Antológica, respondendo às críticas sobre a “comichão de fazer tratados” do gabinete, dirá que o corpo legislativo deveria parar de “falar com rodeios” e decidir pela responsabilização ministerial, se achasse que os compromissos pactuados realmente afetassem a Constituição. Hollanda Cavalcanti de Albuquerque retrucando ao discurso do governista, dirá que “relevaria de muito boa vontade todos os defeitos passados, se eu visse que se tomava uma marcha regular”, porque “homens que apenas entram pela primeira vez na carreira pública, não podem ter a prática necessária”. Na mesma manifestação, entretanto, o pernambucano concordaria que até os ministros de Estado saídos da oposição acabavam “fazendo tratados em tudo semelhantes a esses que aqui censuravam” (ACD: 17/07/1828, p. 136).

²³⁹ Oliveira Velloso (2016) faz uma análise intrigante a respeito de outras acusações que poderiam ser manuseadas pela Câmara dos Deputados contra os Ministros dos Negócios Estrangeiros. Examinando a pré-dica de Paula Souza e Melo – “É pois evidente que o ministro violou a Constituição e que é responsável [...] É disposição constitucional que só o poder legislativo tenha o direito de fazer ou derrogar leis; é evidente por consequência que viola a constituição quem exerce esse direito; como pois teve o ministro a animosidade de derrogar leis e fazer leis por este tratado?” (ACD: 03/07/1827, p.25) –, Velloso aponta que o deputado paulistano fazia uma interpretação na qual o ministro seria responsabilizado por usurpação das atribuições do poder legislativo (VELLOSO, op. cit., n. 346). A previsão citada passaria para a redação final da Lei de Responsabilidade como o §2º do art. 3º, aplicada, aliás, quando do indiciamento do Ministro da Guerra Joaquim Oliveira Álvares em 1829.

tráfico de escravos – retratada com detalhes mais abaixo –, prescreveria que o “nefando comércio” seria penalizado como pirataria. O Tratado de Amizade, Comércio e Navegação manteria a jurisdição especial aos ingleses no território brasileiro – a conservatória – a despeito de a Constituição outorgada assentar o fim dos foros privilegiados (art. 179, XVII).

Similarmente, multiplicavam-se os repudiados tratados de comércio, portadores de cláusulas que reduziam de 24% para 15% os direitos de importação. Acontece que, segundo o art. 36, I da Carta, era privativa da Câmara a iniciativa sobre impostos. Contrafeitos diante do que consideravam uma interferência na sua competência legislativa, deputados apresentariam projeto – convertido na Lei de 24/10/1828²⁴⁰ – fixando o valor de 15% *ad valorem* a todas as nações, independente do produto. Rebatendo pontuais depreciações da proposta, Holanda Cavalcanti dirá que o regulamento não “vai ligar as mãos do governo para não fazer tratados”, mas faria que o “governo possa fazer tratados de comércio sem que entre nos tributos que constituem a renda da nação” (ACD: 17/07/1828, p. 136). Paula Souza e Melo será ainda mais claro:

Deixemos ao governo o que é da sua atribuição, isto é, fazer tratados, mas nunca se entenda que pode fazer redução de tributos sem proceder à aprovação do poder legislativo; faça o governo o que lhe compete e deixe à Assembleia o exercício de uma sua indispensável atribuição, isto é, há de reduzir os direitos porque isto é legislar sobre tributos (Ibid., p. 138).

A pressão lançada pelo corpo legislativo refletiu-se no Conselho de Estado, órgão responsável – por força do art. 142 – pela análise das negociações com nações estrangeiras²⁴¹. Em agosto daquele mesmo ano, o Marquês de Aracaty expunha aos conselheiros as condições leoninas do embaixador francês para dar por encerrado o incidente dos apresamentos de

²⁴⁰ COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO DE 1828, p. 55-56, v. 1.

²⁴¹ O Conselho de Estado tinha papel ativo no *iter*, não ratificando o Imperador qualquer tratado antes de colocá-lo à audiência dos conselheiros. Nesse ponto, ARAÚJO (1958, p. 324) cita corretamente que durante todo o período imperial, com exceção do intervalo que medeia a supressão do órgão pelo Ato Adicional e a sua recriação pela lei de 23/11/1841, o Imperador escutou a voz do Conselho quanto aos tratados, embora pudesse diferir da opinião majoritária. Se conferirmos as ATAS DO CONSELHO DE ESTADO (1973), compiladas por José Honório Rodrigues, vemos que todas as convenções do Primeiro Reinado posteriores a 1828 foram discutidas no conselho. Embora não haja registros das atas anteriores àquele ano, as Cartas de Ratificação desse período apontam que os conselheiros também foram consultados. Na Carta de Ratificação da Convenção celebrada com a Grã-Bretanha, lê-se: “E sendo-nos presente o mesmo Tratado, cujo teor fica acima inserido, e sendo bem visto, considerado, e examinado por nós tudo o que nele se contém; tendo ouvido o Conselho de Estado, o aprovamos, ratificamos e confirmamos assim no todo” (COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO 1827, p. 43, v. 2. Destacamos). As sugestões dos conselheiros em sua maioria eram de cunho redacional, aprovando os tratados por estarem “de conformidade com os interesses gerais da nação” (CERVO, op. cit., p. 23).

embarcações do seu país na Guerra da Cisplatina (1825-1828)²⁴². O redator da ata salientaria uma “viva discussão” do Conselho em torno da participação do Legislativo no acordo.

O Marquês de Inhambupe seria de voto que se encetasse a negociação e se propusessem posteriormente à Câmara dos Deputados as somas estipuladas. Os Marqueses de Caravelas, de Santo Amaro e de Baependi, assim como o Visconde de São Leopoldo opinaram que “importando esta Convenção sobre indenizações grandes despesas da Fazenda Nacional, parecia que o primeiro passo a dar, era obter da Assembleia Legislativa autorização para elas”. O Marquês de São João da Palma e o Conde de Lajes entenderam que a negociação poderia se iniciar, “mas que antes de ratificar a convenção, se levasse ao conhecimento da Câmara dos Deputados, a fim de conceder os subsídios estipulados”. Finalmente, os marqueses de Maricá e de Queluz votaram que, caso as circunstâncias fossem urgentes, a convenção fosse tratada independente de comunicação antecipada à Assembleia²⁴³.

A partir daí, não nos é possível identificar com clareza o caminho seguido pelo Poder Executivo a partir dos alvitre do Conselho de Estado. Ao final da sessão, D. Pedro I decidiu genericamente que “os Plenipotenciários nomeados para esta Convenção obrassem conforme a Constituição”²⁴⁴. Em setembro daquele mesmo ano, foi realizada uma sessão secreta na Câmara, cujo tema foi classificado em 1885 como “Negociação com várias nações relativamente a presas”²⁴⁵. No ano seguinte, nos dias 6, 12, 13 e 14 de agosto, outras sessões secretas tomariam lugar sobre tema semelhante²⁴⁶. Interessante observar, no entanto, que a Convenção com a França havia sido assinada em 21/08/1828 e ratificada pelo lado brasileiro

²⁴²A Convenção preliminar de Paz com a República das Províncias Unidas do Rio da Prata, de 1828 que encerrou a Guerra da Cisplatina foi o único tratado com cessão de território durante o Império. Em seu art. 1º, o Império declarava que a “Província de Montevidéu” seria “separada do território do Brasil para que possa constituir-se um Estado livre e independente” (PINTO, op. cit., p. 199, v. 2). Como relatamos no ponto 2.2., haveria dissonâncias entre os juristas constitucionalistas do Segundo Reinado se a cessão ou troca de território do Império poderia ser realizada em tempo de paz sem aprovação da Assembleia. Na Fala do Trono no encerramento da Assembleia Geral em 1827, D. Pedro I solicitou aos representantes que permanecessem na corte, uma vez que “estando nós ainda em guerra, e em esperanças de fazermos um tratado de paz, pode acontecer que nele haja algum artigo sobre fixação de limites que exija medidas legislativas, e sem as quais o tratado não possa concluir-se” (FALAS DO TRONO, op. cit., p. 129). A Convenção, no entanto, seria ratificada sem qualquer aval da Assembleia. Aline Pinto Pereira (2012), afirma em sua tese de doutorado que os deputados criticaram o tratado, alegando que ele violava o art. 102, em razão da imprescindibilidade de aprovação *sine qua non* do legislativo para desmembramento de parte do Império (PEREIRA, 2012, p. 274). Entretanto, ao escarafuncharmos os anais do parlamento, não coligimos nenhuma declaração em tal sentido, apesar da convenção de paz ter sido longamente criticada pelos deputados.

²⁴³ ATAS DO CONSELHO DE ESTADO, sessão 11ª de 21/08/1828, 1973, v. 2, sem paginação.

²⁴⁴ Ibid., sessão 11ª de 21/08/1828.

²⁴⁵ FALAS DO TRONO, op. cit., p. 684.

²⁴⁶ Ibid., p. 684.

em 11/03/1829, o que implicaria dizer que o tratado fora submetido à Assembleia apenas após sua entrada em vigor²⁴⁷. A propósito, a Câmara ainda precisaria solicitar a “remessa dos documentos que acompanharam a mensagem sobre indenizações reclamadas pela França [...]”, demonstrando que, mesmo em sessão reservada, o executivo encontrava-se reticente em encaminhar acordos internacionais ao Legislativo.

Antes de concluirmos a presente seção, apresentaremos os significados atribuídos pelos deputados a um trecho específico do art. 102, §8º da Constituição, no âmbito da apresentação da Convenção de abolição do tráfico negreiro, em 1826, e nas críticas feitas às Falas do Trono de 1828 e 1829.

4.1.2. Entre a hermenêutica ministerial e a hermenêutica parlamentar: o significado de conclusão no §8º do art. 102 (1826-1831).

A Convenção concluída com a Grã-Bretanha sobre o fim do tráfico negreiro, em 23 de novembro de 1826, será um dos tratados mais calorosamente debatidos no reinado de D. Pedro²⁴⁸. Não somente em virtude da delicadeza do objeto – que oscilava entre a filantropia e a economia, na visão dos legisladores –, mas também pela ideia de interferência estrangeira nos assuntos domésticos. Basta lembrar que no primeiro artigo da convenção se estipulava a imposição do crime de pirataria aos brasileiros que, corridos três anos da troca de ratificações, continuassem a realizar o comércio de escravos²⁴⁹.

²⁴⁷ O governo tratou essa Convenção com grande circunspeção: além das sessões secretas, que foram solicitadas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, o tratado não seria publicado na Coleção de Leis (PINTO, op. cit., p. 33). Antonio Pereira Pinto não identificaria tampouco a data da ratificação brasileira, indicando que não conseguira encontrá-la. Ao conferirmos o INVENTÁRIO DO ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY NO RIO DE JANEIRO (2018, p. 237), vemos que a Seção do Arquivo Histórico catalogou uma carta de ratificação, de 11/03/1829, que inserimos no Apêndice C. O documento apresenta uma segunda carta de dezembro de 1828, mas essa se refere à ratificação francesa.

²⁴⁸ O tratado firmado seria o “preço do reconhecimento” mediado pelo *Foreign Office* (MANCHESTER, op. cit. p. 169). A Assembleia Constituinte deliberou em sessão secreta, aos 16 e 17 de outubro, sobre o “reconhecimento da independência pela Inglaterra, sob condição de abolir-se o tráfico da escravatura dentro de um ano” (FALAS DO TRONO, op. cit., p. 684).

²⁴⁹ A Lei Feijó-Barbacena, de 7 de novembro de 1831, tentando restabelecer a jurisdição brasileira sobre o assunto, previu em seu art. 1º que os importadores de escravos seriam punidos conforme o art. 179 do Código Criminal (BETHELL, 2002, p. 93). As penas de pirataria eram aplicadas pelas Comissões Mistas do Rio e de Serra Leoa, conforme disposição de um artigo em separado do tratado de 1817, que o Império declarara aceitar mediante a Convenção de 1826 (Ibid., p. 119). Este tratado apenas seria denunciado pelo Brasil em 13/03/1845 (PINTO, op. cit., p. 220).

Na Câmara dos Deputados, todavia, o debate se reveste de mais um significado: ele daria ensejo a discussões sobre um trecho específico do oitavo parágrafo do artigo 102²⁵⁰, cuja interpretação definia concretamente o papel da Assembleia Geral no *treaty-making* imperial.

Os debates se inaugurariam no proscênio legislativo logo após o lançamento do parecer da Comissão de Diplomacia da Câmara concernente ao ofício e à cópia do tratado britânico, encaminhados pelo novo ministro, João Severiano Maciel da Costa, Marquês de Queluz²⁵¹. O final do parecer trazia um tom matizador, informando que a Câmara ficara inteirada e proporia uma legislação concernente às penas de pirataria. Luis Augusto May, integrante do comitê, iria proferir uma opinião em separado, ressaltando estar “coagido moralmente” (isto é, impossibilitado) de votar pelo parecer da comissão.

Esclarecendo que sua exegese do artigo 102 não era a mesma de seus colegas e tampouco a do ministério, May sustentava que todos “os tratados que envolvem interesse e segurança do Estado” apresentados à Câmara depois de ratificados não mereciam qualquer tipo de deliberações. Ao defender seu parecer na tribuna²⁵², o jornalista, após desabafar a própria ignorância, dizendo que “nunca entendera esta passagem da constituição”, delimitaria um rol de tratados supostamente elencados pela constituição:

Tratarei da inteligência constantemente dada ao §8^a do art. 102 da constituição pelo governo e ministério brasileiro. [...] Que vem cá fazer à câmara tratados que,

²⁵⁰ Para mais informações sobre a recorrência deste artigo no debate em torno da Convenção firmada com a Grã-Bretanha, cf. a tese de PEREIRA (2012), *A monarquia constitucional representativa e o locus da soberania no Primeiro Reinado: Executivo versus Legislativo no contexto da Guerra da Cisplatina e da formação do Estado no Brasil*. CERVO (1981), igualmente aborda a discussão, citando perfunctoriamente o dispositivo (CERVO, op. cit., p. 134-138).

²⁵¹ Os negociadores brasileiros (cf. Apêndice C) alegariam a Robert Gordon, enviado britânico responsável pelo ajuste, que o imperador esperaria a Assembleia Geral se reunir novamente para que as tratativas relativas à convenção se iniciassem (MANCHESTER, op. cit., p. 187). A justificativa advinha da existência do projeto de lei de abolição proposto por Clemente Pereira, que havia sido emendado por Vergueiro, propondo a suspensão do tráfico em seis anos (BETHELL, op. cit., p. 80). O fato poderia indicar tanto o desejo do governo de consultar a Assembleia sobre o assunto quanto uma evasiva para alongar as negociações. Gordon recusou o prazo sugerido pela Câmara e aconselhou que o tratado e as negociações fossem mantidos em segredo até a abertura da Assembleia (MANCHESTER, op. cit., p. 187). No ofício entregue à Câmara dos Deputados, Queluz dizia que os plenipotenciários brasileiros haviam tentado convencer o diplomata britânico a esperar a reunião da assembleia, recebendo a resposta de que “a resistência do governo brasileiro seria completamente inútil”, porque em breve não haveria “porto algum aonde fizesse aquele tráfico” (ACD: 22/05/187, p. 154). Gordon protestaria em público, afirmando que jamais dissera tais palavras, ao que Queluz admitiria em particular que a dita ameaça não fora proferida, mas ficara subentendida (BETHELL, op. cit., p. 86, n. 2).

²⁵² A arenga de May, assim como de seu colega, Raimundo José da Cunha Matos, outro integrante da comissão de diplomacia que votaria em separado, não seriam registradas no *Diário Fluminense*, folha favorável ao governo. Inconformado pela omissão que provavelmente tinha motivos políticos, Cunha Matos mandaria imprimir seu voto e sua defesa na tribuna – até então um dos discursos mais longos da Câmara, de 2 horas – em um opúsculo separado, a SUSTENTAÇÃO DOS VOTOS DOS DEPUTADOS (1827). Por solicitação de May, Cunha Matos também incluiria os pareceres deste último, anexando inclusive uma carta inédita, trocada entre os dois, no qual o jornalista explanava sua teoria acerca do art. 102.

envolvendo considerações de interesses e segurança do Estado, não foram consignados à consulta do corpo legislativo antes de ratificados? Nada, Sr. Presidente, nada, vêm passar por mui ociosa pesquisação. Entendamo-nos, Sr. Presidente: pelo §8º do art. 102 da constituição, há três qualidades de tratados. Vêm a ser tratados que não precisam ser levados ao conhecimento da assembleia por envolverem considerações de interesse e segurança; 2º, tratados que envolvendo tais considerações devem ser levados ao corpo legislativo entre a conclusão e a ratificação, embora tenham que ser ratificados pelo nosso augusto imperador, apesar das razões em contrário do corpo legislativo, mas sobre os quais o chefe do poder executivo, reservando-se para ressalva da sua consciência, ouvir as câmaras, conserva o direito de ratificar quando exigências políticas o autorizem a isto, e em 3º lugar temos tratados que não podem ser ratificados sem consentimento da assembleia legislativa, que são os de cessões e trocas de territórios (ACD: 03/07/1827, p. 23).

Na leitura de May, a constituição havia ministrado um procedimento que não “invalidava o direito de ratificação” do monarca²⁵³, mas tão somente autorizava o imperador a ouvir as câmaras, a fim de tomar suas deliberações finais. A remessa de tratados à Assembleia após sua ratificação tornava o procedimento improfícuo, pois a *consciência* do soberano seria “privada da consulta do corpo legislativo”²⁵⁴. A função do parlamento seria discutir a matéria, expondo argumentos que pudessem influir na decisão de D. Pedro, para sancionar ou não os atos internacionais. Para que isso pudesse ocorrer, o conhecimento do parlamento deveria se dar entre a *conclusão* e a *ratificação* do tratado.

Cabe aqui rememorar brevemente o que foi descrito no ponto 2.2. deste trabalho. No art. 142, X, do texto constitucional esboçado em 1823, o primeiro período do dispositivo não fazia referências ao momento em que os tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídios e de comércio seriam destinados às casas legislativas (*vide* Apêndice A). A seu turno, a carta outorgada de 1824 introduzia a expressão “levando-os *depois de concluídos* ao conhecimento da Assembleia Geral”, o que significava dizer que a fixação do *treaty-making* imperial pressupunha, de certo modo, definir o que seria tal *conclusão*.

Marcos Antonio de Souza, Bispo do Maranhão e presidente da Comissão responsável pelo parecer do qual divergira May, dirá que “um tratado não se considera concluído e obrigatório senão depois da sua ratificação, segundo os princípios de diplomacia, princípios que muito bem desenvolveu Martin [sic]²⁵⁵” (ACD: 04/07/1827, p. 37). Em contrapartida,

²⁵³ SUSTENTAÇÃO DOS VOTOS DOS DEPUTADOS, op. cit., p. 17.

²⁵⁴ Ibid., p. 17.

²⁵⁵ Analisando-se uma das principais obras de Georg Friedrich von Martens, *Cours Diplomatique*, não há como inferir com certeza qual o sentido de *conclusão* adotado pelo jurista alemão. Ao início do livro, von Martens parece se referir aos tratados concluídos como aqueles ratificados pelo monarca: “[...] mas os tratados concluídos entre um grande número de partes contratantes principais de uma vez são raros, ainda que haja muitos que são assinados por três ou quatro” (MARTENS, 1801, p. IX, tradução nossa). Contudo, em outras partes de seu compêndio há referências a tratados *concluídos* e *ratificados* (Ibid., p. 356). D. Marcos Antonio também chegara

Nicolau Vergueiro observaria que “tratados concluídos e tratados ratificados são expressões muito diversas”. Nesse sentido, “diz-se um tratado concluído logo que é assinado pelos negociadores, porém só se diz ratificado quando posteriormente é aprovado pelo soberano” (ACD: 03/07/1827, p. 35). Dessa posição, compartilhava Lino Coutinho, que no ano antecedente vira a *conclusão* nos tratados *entabulados* pelos negociadores, e não naqueles *feitos* (firmados) pelos monarcas (ACD: 19/07/1826, p. 241).

Um terceiro grupo de deputados, aferrados à exceção prevista no segundo período do artigo 102, VIII, defendiam posição oposta. A seu ver, como a aprovação legislativa prévia à ratificação era ressalvada apenas aos tratados que envolviam trocas de território em tempos de paz, era correto pressupor que todos os outros acordos internacionais não necessitariam ser apresentados à Assembleia antes de sua ratificação. Tal era o juízo de Manoel Souza França²⁵⁶ e Miguel Calmon du Pin e Almeida²⁵⁷. Este último, aliás, levava às últimas consequências a divisão de tratados feita por May. Se era verdade, afirmava o futuro Marquês de Abrantes, que “não se fazem tratados sobre *lana caprina*” e que todos são inerentemente afetos aos interesses nacionais, “claro está que todos deveriam ser feitos pelo corpo legislativo”. Entretanto, seguia Calmon, a inferência seria absurda, pois tal não era “o exemplo que nos dão as constituições que conhecemos” (ACD: 04/07/1827, p. 46).

Tão porfiada – e infrutífera – resultaria a discussão que os deputados acabariam aprovando a emenda de adiamento, proposta por Paula Souza e Melo. O texto final, enviado ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, informava que a Câmara “resolveu não tomar

a citar Emer de Vattel em suas falas (*vide* ACD: 03/07/1827, p. 21). No *Droit des Gens* vemos que o suíço identifica a *conclusão* do tratado com a assinatura do plenipotenciário, uma vez que faz diferenciação entre acordos concluídos e ratificados. Senão vejamos: “*Aujourd’hui, pour éviter tout danger et toute difficulté, les Princes se réservent de ratifier ce qui a été conclu en leur nom par leurs Ministres*” (VATTEL, 1758, p. 370); “*Le traité de paix est, de sa nature, fait pour durer perpétuellement; dès qu’une fois il est dûement conclu et ratifié, c’est une affaire consommée*” (Ibid., p. 398).

²⁵⁶ “Entendo da exceção feita pela constituição ao §8º do art. 10 [sic] que os tratados em regra podem ser ratificados sem prévio conhecimento da assembleia geral” (ACD: 03/07/1827, p. 36). A referência ao “artigo 10” provavelmente se trata de um erro do taquígrafo.

²⁵⁷ Calmon concordava com o raciocínio de May em relação às diferenças entre conclusão e ratificação. Em sua fala, o deputado acrescentaria um terceiro ato aos discutidos na Assembleia: “Em diplomacia há quanto às convenções ou tratados, 3 atos diferentes, a saber: conclusão, ratificação e troca de ratificações. Diz-se o tratado concluído quando os negociadores o têm acabado e assinado; diz-se ratificado quando os soberanos ou chefes das potências contratantes o têm assinado de sua própria mão; dizem-se trocadas as ratificações quando os respectivos ministros dos negócios estrangeiros das mesmas potências trocam entre si os autógrafos dos tratados assinados; de modo que a conclusão é ato dos embaixadores, a ratificação é ato dos soberanos ou chefes dos Estados, e a troca de ratificações é ato dos respectivos ministros e secretários de Estado. No primeiro caso o tratado nem é válido, nem exequível; no segundo é só válido e não exequível, e no terceiro é válido e exequível” (ACD: 04/07/1827, p. 46). Sem embargo, Calmon rechaçaria a ideia de que o primeiro trecho do parágrafo oitavo do art. 102 devesse prevalecer sobre o último: “Esta razão, digo (e é a que dá o Sr. May) prova de mais e por consequência nada prova” (Ibid., p. 46).

deliberação a respeito deste tratado, reservando-a para tempo competente” (ACD: 07/07/1827, p. 76). A determinação dos deputados era oportuna, pois fazia com que nenhum outro tratado fosse posto novamente à deliberação do plenário, mas somente despachado à Comissão de Diplomacia, que acabaria represando os acordos recebidos em todo o interregno do Primeiro Reinado.

Isso não impediria embates vindouros, escorados no mesmo tema. A partir de maio de 1828 (cf. Apêndice C), D. Pedro I passaria a citar os acordos ratificados em suas Falas do Trono²⁵⁸, provavelmente numa tentativa do novo ministério de apaziguar os ânimos efervescentes da câmara baixa. A diligência não seria bem sucedida, considerando que nos três anos seguintes os deputados passariam a inserir críticas na Resposta ao discurso imperial no tocante aos compromissos firmados com potências estrangeiras²⁵⁹.

No debate do Voto de Graças à Fala do Trono de 1828, depois de ter ouvido as críticas ao gabinete quanto ao encaminhamento dos tratados, o Ministro dos Negócios da Justiça, Lúcio Soares Teixeira de Gouvêa, discreparia da “doutrina corrente” parlamentar de que as convenções eram feitas contra o procedimento previsto na Constituição. Em discurso um tanto intimidador, Gouvêa declararia:

Se passo a ler o artigo da constituição [102, §8º], e a interpelá-lo segundo a verdadeira hermenêutica e debaixo de princípios sólidos, não vejo semelhante obrigação [de submeter tratados antes da ratificação] [...] direi que enquanto não houver uma lei que determine o contrário, o atual governo seguirá a mesma norma e os ministros de Sua Majestade estão mui prontos para responder a acusação desta ordem; porque o atual ministério não pretende invadir alguma das atribuições do corpo legislativo, ele também não consentirá que as do trono sejam invadidas (ACD: 16/05/1828, p. 85).

Em seguida, depois de ler a segunda parte do dispositivo em tela, diria o governista que os deputados criavam evasões ao texto constitucional, tentando obrigar o governo a

²⁵⁸ As Falas do Trono eram feitas nas Sessões Imperiais de abertura e encerramento dos trabalhos da Assembleia, e indicavam a “marcha do governo”, nas palavras de Paula Souza (ACD: 08/05/1830, p. 89). Logo, uma crítica contundente à Fala tendia a ser uma crítica ao ministério.

²⁵⁹ A Câmara iria inserir reprimendas aos acordos celebrados nas Respostas de 1828, 1829 e 1830. Em 1828, o projeto do Voto de Graças anunciava que a Câmara “terá a mais completa satisfação se, nos tratados que Vossa Majestade Imperial se dignou anunciar-lhe concluídos e ratificados, encontrar não só justos argumentos da sua necessidade, como também de que a lei, a dignidade e os interesses do Brasil foram devidamente consultados” (FALAS DO TRONO, op. cit., 134). Lino Coutinho aventaria a troca dessa redação pelo texto “Que se diga que a Câmara dos Deputados sente amargamente que os tratados passados e presentes tenham sido feitos com violação do art. 8º da Constituição” (Ibid., p. 138). Possivelmente, Coutinho se referia ao §8º do art. 102, uma vez que o art. 8º da Carta lidava com a suspensão de direitos políticos. A emenda aprovada seria a de Paula e Souza, que acrescentaria entre os termos *dignidade* e *interesses do Brasil*, a expressão *a constituição* (ACD: 16/05/1828, p. 88).

sujeitar tratados para sofrer uma discussão inoportuna. A hipótese, para o ministro, seria desatinada, por transformar a Assembleia, corpo deliberativo, em trivial corpo consultivo.

Bernardo Pereira de Vasconcelos retribuiria às investidas de Gouvêa, informando que a simples literalidade do artigo respondia às exprobações do deputado: “nem será preciso lei nova, nem supor falta de redação do artigo, porque a constituição manda que sejam apresentados depois de concluídos” (Ibid., p. 88). Afirmaria o mineiro que caso fosse seguida a “opinião do governo”, o Executivo apoderar-se-ia das atribuições legislativas, tais como o fizera em relação à diminuição de tributos. Ironicamente, o deputado havia defendido a interpretação oposta, no ano pretérito ²⁶⁰.

Lino Coutinho atingiria o nervo da questão, ao dizer que “interpretava a constituição pela hermenêutica dos deputados”, oposta à “hermenêutica do governo”²⁶¹ (ACD: Ibid., p.87). Advertia o parlamentar baiano que a redação constitucional previa claramente a submissão dos tratados antes de sua ratificação:

Pergunto eu por que na primeira parte do artigo não diz a constituição: – os tratados depois de concluídos e ratificados – e diz somente depois de concluídos? Pois se ela não quer que a Assembleia faça reflexões sobre eles, para que diz – depois de concluídos? [...] E se eles não devem vir depois de ratificados, como havemos de ver de sangue frio menoscabada a nação, deitando-se por terra os artigos da constituição? (Ibid., p. 88).

Persistem os mesmos exames na segunda legislatura, em 1829. Discutindo-se o Voto de Graças daquele ano – que continha em seu projeto uma “respeitosa observação” ao imperador de que “tratados de comércio são desvantajosos ao Estado”²⁶² – o padre Antonio Maria de Moura questionaria o excerto, dizendo que caberia ao Executivo tratar com nações estrangeiras. Retornando às fileiras parlamentares, Martim Francisco Ribeiro de Andrada, exclamaria que não seria possível a Câmara guardar mudez sobre as “desgraças” que faziam as convenções, que eram um ataque ao artigo 102, §8º (ACD: 08/05/1830: p. 92). Antonio

²⁶⁰ “Pela nossa constituição art. 102 §8º compete ao governo o fazer tratados, mas deve levá-los ao conhecimento da assembleia depois de concluídos. A conclusão de um tratado compreenderá sua ratificação? Ninguém o pode duvidar e é expresso na mesma segunda parte do parágrafo citado, nas palavras – Se os tratados concluídos em tempos de paz envolverem cessão ou troca do território do império... não serão ratificados sem terem sido aprovados pela assembleia geral. Logo, todos os outros tratados podem ser ratificados sem a aprovação da assembleia” (ACD: 03/07/1827, p. 28).

²⁶¹ Comparando as falas de Coutinho ao início da legislatura, em 1826, vemos que o deputado também mudou sua posição em relação à apresentação de tratados à Câmara. Quando solicitado que os ministros de Estado apresentassem os relatórios de suas repartições, Coutinho afirmava que “há coisas sobre as quais não existe essa obrigação”. Exemplificava com os acordos internacionais: “poderá haver tratados de comércio, de paz, e de muitas outras coisas que não queiram e não devam mesmo apresentar” (ACD: 22/05/1826, p. 118).

²⁶² FALAS DO TRONO, op. cit., p. 158.

Paulino Limpo de Abreu, o logo Visconde de Abaeté, após fazer a conhecida diferenciação entre tratados concluídos e ratificados, diria que, caso o governo tivesse agido com “respeitosa observância” do art. 102, submetendo as convenções antes de ratificadas, “teria remediado todos os males do Brasil” (Ibid., p. 91).

A abdicação de D. Pedro em 7 de abril 1831 alteraria de forma sensível o poder da Assembleia Geral. A Câmara dos Deputados ganharia posição de destaque na composição do governo regencial e nas propostas legislativas do período. Três deputados, Paula e Souza – conhecido por sua crítica aos tratados –, José da Costa Carvalho e Honório Hermeto Carneiro Leão, confeccionariam o projeto de “atribuições e deveres da Regência”, estipulando que esta “não poderia ratificar tratados sem o consentimento da Assembleia Geral, salvo nos casos de tempo de guerra e não se opondo à Constituição do Império”²⁶³.

Passando à votação no plenário, o dispositivo seria restringido, eliminando-se a escrita no condicional. Ao cabo, a redação final da Lei de 14 de junho de 1831 assentaria em seu art. 20, parágrafo primeiro, que “a Regência não poderá, sem preceder aprovação da Assembleia Geral: 1º Ratificar Tratados, e Convenções²⁶⁴ de Governo a Governo”. Apesar da lei inicialmente ser proposta para limitar as competências regenciais²⁶⁵, o último debate deixaria claro que a preocupação principal dos legisladores era prever a ratificação *ad referendum* da Assembleia para assim consolidar sua atribuição de legislar²⁶⁶. Por fim, instituía-se o modelo

²⁶³ ACD: 09/05/1831, p. 9.

²⁶⁴ A inserção da palavra “convenção” parecia fazer frente à discussão dada na apresentação da Convenção de 1827. Hollanda Cavalcanti observou que a constituição não tratava desse tipo de ato internacional, sendo somente previstos os tratados de subsídios, comércio e alianças (ACD: 04/07/1827, p. 38). O deputado pernambucano chegaria a cogitar que o Ministro dos Negócios Estrangeiros teria propositalmente chamado o tratado de convenção, para agir inconstitucionalmente. Na mesma sessão, Miguel Calmon teorizava que “convenção e tratado são a mesma coisa quanto às suas solenidades e efeitos em estilo diplomático, e dá-se o nome de tratado ao ajuste em que há cessões mútuas ou de parte a parte, e o nome de convenção ao ajuste em que é cessão em uma só parte; por outras palavras, quando o contrato entre duas nações é — bilateral — chama-se tratado, e quando é — unilateral — chama-se convenção” (Ibid., p. 46). A inserção do novo vocábulo na Lei de 14/06/1831 parece ter sido mais uma garantia para impedir que a Regência fizesse qualquer ato internacional sem a aprovação da Assembleia. Ao longo deste trabalho, usamos ambas as palavras como sinônimas.

²⁶⁵ Confira-se a descrição da fala de Luiz Cavalcanti nos anais sobre as limitações feitas pela Lei de Regência: “Conveio em que se podiam alterar as atribuições dos Poderes Executivo e Moderador, sem o que não podiam limitar-se as atribuições da regência, porém aquela mudança se devia reduzir na sua opinião a dar partilha à Câmara nas atribuições dos sobreditos dois poderes, determinando que nenhum tratado será executado sem prévia aprovação da Assembleia Geral [...]” (ACD: 20/05/1831, p. 71).

²⁶⁶ *Vide* o relato dos taquígrafos nos anais da Câmara dos Deputados acerca da votação do artigo: “Depois de breves reflexões sobre a nulidade da maior parte dos tratados do Brasil que atacaram a sua constituição e leis, sem embargo de que a regra geral de todo o governo representativo era que nenhum tratado pudesse atacar a constituição do Estado [...] argumentando por outra parte alguns Srs. deputados que não devia admitir-se a exceção do parágrafo em razão de serem todos os tratados até certo ponto medidas legislativas, ou de as exigirem para seu cumprimento, pelo que a sua aprovação competia à Assembleia [...] Passou-se à votação e ficou

anteriormente acolhido, no papel, pelas constituições liberais ibéricas de 1812 e 1822. Concretizava-se a ideia levantada por Hollanda Cavalcanti, quatro anos antes, da necessidade da prévia prévia legislativa, proposição então ignorada por seus pares²⁶⁷.

Diante do exposto, passemos a algumas conclusões tiradas ao longo deste tópico, confrontando-as com reflexões de especialistas no campo. Em primeiro lugar, não há como afirmar que houvesse, nesse período, um claro critério de competência exclusiva *rationale materiae* para a aprovação de atos internacionais nesse período, como afirma Pereira de Araújo (1958)²⁶⁸. Evidentemente, essa fora a intenção da Assembleia no Primeiro Reinado, mas entre o desejo parlamentar e a efetiva aplicação feita pelo governo, não há dúvidas que prevaleceu a “hermenêutica ministerial” de monopolizar a feitura dos tratados no Executivo. A ausência de prévia análise parlamentar impedia, na prática, qualquer tipo de alteração ou desaprovação do tratado pelo corpo legislativo.

É certo que houve uma incipiente tentativa de oferecer à Câmara dos Deputados lugar na elaboração da Convenção feita com a França sobre indenização de presas no Rio da Prata, conforme testemunha a sessão de 1828 no Conselho de Estado. Em nenhum momento, porém, aludiram os conselheiros às competências da Assembleia. A sugestão, talvez, visasse apenas a uma minoração de desgastes políticos. Ademais, demonstramos que esses alvitre nem ao menos foram seguidos pelo imperador, pois a convenção foi submetida à casa legislativa posteriormente à sua ratificação, tais quais os tratados anteriores.

A doutrina constitucional do Segundo Reinado viu no art. 102 da Constituição uma suposta limitação da capacidade do Poder Executivo para tratar com outros Estados. No entanto, não há como afirmar que tal limitação tenha sido respeitada efetivamente entre 1825 e 1831. Nesse ponto, estamos com Cachapuz de Medeiros (1995), que observa – estendendo essa reflexão a todo o período imperial – que a teoria constitucionalista “não se traduziu em prática efetiva durante o regime monárquico brasileiro”²⁶⁹.

Verificou acertadamente esse autor que as convenções firmadas com Portugal (1825), Grã-Bretanha (1826 e 1827) e França (1826), que “continham dispositivos que afetavam leis

aprovado o parágrafo da forma seguinte: « Ratificar tratados sem preceder a aprovação da Assembleia Geral »” (ACD: 25/05/1831, p. 92).

²⁶⁷ “Que diz o artigo da constituição? (*leu o art. 102*) [...] A inteligência que se pode dar é, antes de ratificados, serem remetidos ao corpo legislativo para o [sic] aprovar ou desaprovar e então ser ratificado” (ACD: 03/07/1827, p. 24).

²⁶⁸ ARAÚJO, op. cit., p. 325.

²⁶⁹ MEDEIROS, op. cit., p. 97.

brasileiras ou adentravam na alçada do poder legislativo”, não foram submetidas à aprovação da Assembleia²⁷⁰. Acrescentaríamos a essa lista ainda tratados comerciais anteriores à Lei de 10 de outubro de 1828, cujas atribuições sobre impostos deveriam ser de iniciativa privativa da Câmara dos Deputados.

Por outro lado, não poderíamos concordar com Cachapuz de Medeiros quando este diz que as censuras parlamentares ao “sistema de tratados” imperial “tinham um efeito mais ideológico do que efetivo”²⁷¹. Se, de fato, a Assembleia não conseguiu convencer o governo a observar as atribuições legislativas materiais, o mesmo não deve ser dito de outras particularidades do art. 102. Foi somente por meio da hermenêutica compartilhada por ambas as casas, por exemplo, que se estabeleceu a *comunicação* da Assembleia mediante submissão das cópias das convenções, e não por meio de um mero comunicado ministerial, como inicialmente fizera o Poder Executivo.

Ora, era a primeira vez que o *iter* tratadístico da Carta Política imperial era confrontado, sendo sua aplicação dependente dos atores envolvidos. Nesse diapasão, é adequada a observação de Pandiá Calógeras (1998) de que “ainda não fora achada a forma prática de pôr em marcha o artigo 102, § 8º”, o que evidenciava “a incerteza dos espíritos e seu tateamento em busca de solução”²⁷².

Por isso tampouco procede a afirmação de Pereira de Araújo de que o parágrafo oitavo do art. 102 tinha uma “interpretação pacífica”²⁷³. Ao contrário: vimos que o parlamento construiu sua própria interpretação – ao revés daquela do Poder Executivo – advogando que, antes de sua ratificação, o tratado fosse submetido às casas legislativas. A frase de Araújo igualmente nos faz inferir erroneamente que o governo, em ato voluntário e espontâneo, entregava os acordos para o conhecimento dos legisladores. Vimos na verdade que, recorrentemente, a Câmara precisou instá-lo e pressioná-lo, sendo até alvo de críticas a ideia de que a submissão decorreria da vontade do Imperador, e não da literalidade do artigo constitucional.

Finalmente, vamos a uma breve análise da concentração do *ius tractandi* nas mãos do soberano. Infere Amado Luiz Cervo (1981) que os parágrafos do art. 102 relativos às relações

²⁷⁰ Ibid., p. 98.

²⁷¹ Ibid., p. 92.

²⁷² CALÓGERAS, op. cit., v. 2, p. 497.

²⁷³ ARAÚJO, op. cit., p. 318.

internacionais eram “draconianos”, favorecendo a centralização quase absoluta da política externa nas mãos do Executivo, com uma singela “colaboração” da Assembleia²⁷⁴.

A despeito da robusta concentração da prerrogativa nas mãos do imperador, Cervo não percebeu que o acúmulo desmesurado do poder foi menos *proposital* e mais *accidental*. No *treaty-making* concebido por Antonio Carlos – inspirado nas experiências norueguesas e/ou neerlandesas – as ingerências do Poder Executivo nas competências legislativas poderiam ser contrabalanceadas pelo uso da acusação ministerial (cf. capítulo 3), por mais que o monarca seguisse monopolizando amplas atribuições.

Conforme ditava a tese constantiana, os agentes seriam responsáveis especialmente na confecção de tratados aviltantes ao Estado ou atentatórios a sua constituição. A Lei de Responsabilidade imperial, no entanto, fora esvaziada nesse quesito quando da retirada das palavras *dignidade e interesses da nação*, apesar de tentativas infrutíferas de reinseri-las no texto final.

O malogro, no Primeiro Reinado, da concepção constantina sobre a participação legislativa nos tratados é sintomático na mudança de fala dos deputados. Se inicialmente Bernardo Pereira de Vasconcelos afastava por completo a proposta de seus pares de exigir-se o conhecimento dos acordos antes de sua ratificação – citando, para isso, trecho integral de Constant (cf. n. 169) –, nos últimos anos da primeira legislatura, o deputado se converteria em entusiasta defensor da maior atuação parlamentar. Já Lino Coutinho, que defendera em 1826 a prerrogativa do governo de não apresentar certos tipos de tratados de paz e comércio ao parlamento (cf. n. 261), assumiria meses depois protagonismo na formulação da “*hermenêutica dos deputados*” do *parágrafo oitavo do artigo 102*, ao condenar os acordos concluídos.

Isso poderia ser um sinal de que os deputados começavam a perceber, no *iter* previsto na Carta – importado e levemente adaptado dos textos de Constant e de outras experiências constitucionais, – algo que talvez não se adequasse inteiramente ao regime (ou, ao menos, à sua concepção do que deveria ser o regime).

²⁷⁴ CERVO, op. cit., p. 6.

4.2. Rupturas e Continuidades: a execução de Tratados no Império por Decretos e a incógnita das (*pseudo*) Cartas de Lei.

Esta sessão se dedica ao exame da “internalização” dos tratados no Primeiro Reinado, lançando-se um breve relance sobre esse procedimento no restante do período monárquico. Por meio dela, esperamos compreender se houve, efetivamente, algum movimento de incorporação dos acordos recém-ratificados ao direito interno. Igualmente, investigaremos os diplomas pelos quais o governo ordenava a execução dos atos internacionais e quais os efeitos resultantes desse uso.

Antes, cabe um breve comentário a respeito de como internacionalistas brasileiros se pronunciaram sobre o tema, que não entusiasma muitos pesquisadores atualmente. Pereira de Araújo (1958) é o autor que mais se aprofundou no assunto, observando que “durante o Segundo Reinado, normalmente, os tratados eram promulgados”, a despeito de a Constituição de 1824 não fazer referências à necessidade dessa formalidade²⁷⁵.

A explicação para esse ato se encontraria “no uso constante em Portugal e no espírito do Direito Público brasileiro de então”²⁷⁶. Sobre esse último ponto, Araújo observa que como o texto constitucional “só previa a sanção imperial para decretos e resoluções da Assembleia Geral, como condição para sua entrada em vigor”²⁷⁷, uma interpretação extensiva teria sido aplicada, de forma a assentar a imprescindibilidade da promulgação imperial dos atos internacionais. De maneira a corroborar sua tese, Araújo menciona o Tratado de Paz e Aliança com Portugal, de 1825, executado mediante o Decreto de 10/04/1826 e alude aos decretos promulgando tratados no reinado de Pedro II, sem, entretanto, apresentá-los.

Grandino Rodas (1991), em seu opúsculo *Tratados Internacionais*, afirma – sem referenciar Pereira de Araújo – que “o Brasil, após a Independência, continuou a seguir a tradição lusitana de promulgar os tratados já ratificados por meio de um decreto do Executivo”²⁷⁸. A seu turno, o curso de Direito Internacional Público de Rezek (2011), revisado e atualizado pelo autor, aponta que a existência do chamado *Decreto de Promulgação* “não constitui reclamo constitucional: ele é produto de uma praxe tão antiga quanto a Independência e os primeiros exercícios convencionais do Império”²⁷⁹. Quanto à

²⁷⁵ ARAÚJO, op. cit., p. 249.

²⁷⁶ Ibid., p. 250.

²⁷⁷ Ibid., p. 250.

²⁷⁸ RODAS, 1991, p. 54.

²⁷⁹ REZEK, op. cit., p. 103.

utilização desse instrumento para internalização no período monárquico, Rezek acrescenta: “cuida-se de um decreto, unicamente porque os atos do chefe de Estado costumam ter esse nome. Por nada mais”²⁸⁰.

A escassez de evidências documentais robustas que comprovem as teses defendidas é marcante. Os autores usualmente baseiam suas hipóteses na ratificação do Tratado de 1825 e em um suposto costume que se teria consolidado nas últimas décadas do Império. Preliminarmente, então, faz-se necessário investigar se tal movimento de fato ocorreu e, em seguida, analisar se ele é aplicável ao Primeiro Reinado, foco deste trabalho.

Antes de nos aprofundarmos no tema, é imprescindível que façamos algumas observações sobre a classificação da legislação extravagante durante o Antigo Regime, a fim de compreendermos o significado de cada ato normativo emitido. Afinal, a fórmula antecessora das provisões normativas continuaria a ser usada nas primeiras décadas do Império, apenas mudando-se os títulos do monarca²⁸¹.

Chamavam-se Cartas de Lei aquelas Leis que tinham como principal objeto os negócios públicos do Estado²⁸². Elas se iniciavam pelo nome do soberano (*Dom F. por Graça de Deus...*) e se encerravam com sua assinatura, seguida da expressão *com guarda*. Francisco de Souza São Paio (1793) dirá não haver diferenças entre este instrumento e às Leis propriamente ditas, diferindo-se desta apenas pela firma do soberano²⁸³. Manuel Borges Carneiro (1851) diria que o diploma seria espécie do gênero Lei, acrescentando não haver distinções entre Cartas de Lei, Cartas e Cartas Patentes, sendo todas referendadas pelo Secretário de Estado anteriormente à assinatura do monarca²⁸⁴.

A seu turno, os Alvarás – originalmente utilizados como rescriptos de mercês válidos por um ano – cuidavam dos negócios particulares do Estado, podendo também ter força de Lei, uma vez expresso na norma. Seu preâmbulo continha o título *Eu o Rei* e ao final apresentava a firma *Rei*²⁸⁵. Tanto as Cartas quanto os Alvarás apenas teriam efeito caso se

²⁸⁰ Ibid., p. 103.

²⁸¹ RIBAS, 1866, p. 213.

²⁸² SÃO PAIO, op. cit., p. 73, n. b.

²⁸³ Ibid., p. 73, n. c.

²⁸⁴ CARNEIRO, 1852, p. 5.

²⁸⁵ SÃO PAIO, op. cit., p. 73, n. l.

cumprissem alguns requisitos: submissão à Chancelaria-Mór do Reino²⁸⁶; inexistência de dispositivo atentatório às Ordenações ou Leis existentes; e sua devida promulgação²⁸⁷.

Diversamente desses atos feitos “*motu proprio* pelo monarca para obrigarem geralmente a todos”, encontravam-se os *decretos*, responsáveis por regularem “o direito das partes, a cujo respeito são passados”²⁸⁸. Eles se iniciavam pela exposição de motivos²⁸⁹, eram assinados com a rubrica real e encaminhados a um Tribunal, Relação ou Ministro, para “assunto certo e determinado negócio”²⁹⁰.

Face ao embaralhar de tipos normativos no apogeu do Absolutismo e à óbvia vinculação do liberalismo a uma tipologia mais rígida, clara e hierarquizada²⁹¹, os formulários do Antigo Regime foram revistos na esteira da Revolução Constitucionalista de 1820. Dessa forma, as Cortes sancionariam em 11 de julho de 1821 que as Cartas de Lei somente seriam usadas para executar decretos legislativos, e que as Ordens e Providências Régias – feitas para a “melhor e mais pronta execução das Leis” – seriam lançadas sob decretos (executivos) e Alvarás sem força de Lei²⁹². Havia ainda uma previsão que proibia a emissão de Decretos pelo rei com o enunciado *Sou Servido*, expressão substituída por *Hei por bem*²⁹³. Após a Vilafrancada, D. João emitira a CL de 02/06/1823, revogando a decisão das Cortes, e restabelecendo os estilos anteriores²⁹⁴.

No Brasil, as formalidades envolvendo a emissão de documentos oficiais constariam do próprio texto constitucional, no Capítulo IV do Título 4º e em alguns dispositivos separados. Uma vez concluída a discussão do projeto legislativo, este seria reduzido a decreto (legislativo) e submetido à sanção imperial (art. 62; art. 101, §3º). Após análise, o Imperador

²⁸⁶ O trânsito na Chancelaria era o seguinte: “As Cartas e Alvarás d’El Rei [...] porque se concede alguma Graça ou Mercê, ou se manda alguma coisa pertencente à justiça, assim entre a Coroa e o Povo, como entre as Partes [...] serão seladas e passadas na Chancelaria; e sem isso: I. Não têm execução. II. O empregado ou outra pessoa que as cumprir é castigado. III. Chegando a ser apresentadas em juízo, se pronunciam por nulas” (CARNEIRO, op. cit., p. 13). Era nesse momento que o Chanceler-mór fazia a análise do diploma, verificando se haveria erro expresso contra as Ordenações ou Direito, conforme o §2º do Título II, do Livro I das Ordenações Filipinas. O Chanceler também averiguava se as Cartas eram contra o direito da Coroa, do Povo ou do Clero ou contra direito adquirido de terceiro (Ibid., p. 13).

²⁸⁷ SÃO PAIO, op. cit., p. 75.

²⁸⁸ Ibid., p. 74, n. m.

²⁸⁹ RIBAS, op. cit., p. 205.

²⁹⁰ Ressalte-se, no entanto, que já no Antigo Reinado os alvarás, sofreriam uma mudança de conteúdo, passando a ser utilizados para uma série de questões de matéria de polícia (SEELAENDER, 2008, p. 99). Nesse período também, o alvará será usado para se esquivar o controle da Chancelaria (Ibid., p. 104).

²⁹¹ Cf. MOHNHAPUT (2000) e SEEALANDER (2008).

²⁹² LEGISLAÇÃO RÉGIA DE 1820-1823, sem paginação, nº 102.

²⁹³ Será essa expressão, menos absolutista e paternal que a fórmula anterior, a constante dos Decretos brasileiros.

²⁹⁴ LEGISLAÇÃO RÉGIA DE 1820-1823, p. 1, nº 3.

procederia à sanção, adotando-se a fórmula constante do artigo 69 e tornando o projeto em lei²⁹⁵. O monarca também podia, como chefe da Administração, expedir Decretos (Executivos) para a “boa execução das Leis” (art.102, §12), emissão essa gradativamente difundida no Império²⁹⁶.

Feitos os comentários anteriores, passemos à análise de sua aplicação aos tratados internacionais. Ao longo do século XVIII, não vemos em Portugal um manejo normativo para a execução de tratados que não seja a publicação da sua ratificação. Este documento, chamado de *Carta de Confirmação, Aprovação e Ratificação* na tradição portuguesa, apresentava preambularmente o título monárquico seguido da expressão *por Graça de Deus...*; uma breve referência aos motivos que levaram à assinatura do acordo; e uma transcrição integral do ato internacional. Na segunda parte do instrumento, havia a apresentação expressa da ratificação, seguida da assinatura do monarca²⁹⁷, da interposição de selo das armas e da referenda do Secretário de Estado competente. Neste segundo trecho, o monarca se comprometia “em Fé e Palavra Real observá-lo [o tratado] e cumprí-lo inviolavelmente e fazê-lo cumprir e observar”²⁹⁸.

Vemos a publicação da Carta de Ratificação nos mais variados tratados, desde aqueles referentes à delimitação de fronteiras coloniais até às convenções de comércio. Citem-se o Tratado de Limites de Madri (1750); a Convenção sobre sucessões com a Sardenha (1787); o Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com a Rússia (1788); assim como os Tratados

²⁹⁵ Ibid., p. 209.

²⁹⁶ Havia ainda um segundo tipo de Decreto (Legislativo), que era a Resolução da Assembleia devidamente sancionada pelo Imperador (art. 101, §3º) e tinha a seguinte redação: *Hei por bem sancionar e mandar que se execute a resolução seguinte da Assembleia Geral Legislativa* (RIBAS, 1866, p. 210). As Resoluções cuidavam de “projetos legislativos sobre interpretação ou derrogação (alteração parcial) das leis, ou sobre medidas pessoais, individuais ou coletivas” (Ibid., p. 210).

²⁹⁷ O pé das Cartas de Ratificação mudava, não sendo possível estabelecer padrões rígidos. Na ratificação dos tratados com a Sardenha e a Rússia, há a referência à *assinatura de Sua Majestade*. Já nos tratados firmados com a Grã-Bretanha, o monarca firmou *El-Rei com Guarda*.

²⁹⁸ Importante notar que este trecho era de praxe nas ratificações apresentadas por outros países. O instrumento apresentado pelos Estados Unidos em 1828 contém o seguinte texto: *I Andrew Jackson [...] in pursuance of the aforesaid advice and consent of the Senate of the United States by these presents, accept, ratify and confirm the said Treaty* (COLEÇÃO DAS LEIS DO IMPÉRIO, 1828, p. 200). O documento francês, trocado em 1829, traz uma redação ainda mais semelhante às ratificações portuguesas: *Nous, ayant agréable le dit article additionnel en toutes et chacune des dispositions qui y sont contenues, déclarons tant pour nous que pour nos héritiers et successeurs qu'il est accepté, approuvé, ratifié et confirmé [...] Promettant, en foi et parole de Roi, de l'observer inviolablement, sans jamais y contrevenir ni permettre qu'il y soit contrevenu* (Ibid., 1829, p. 256). Atente-se, no entanto, que os Estados referiam-se às ratificações unicamente como “as presentes”, “instrumento de ratificação” ou unicamente “essa ratificação”. No caso português e brasileiro, o nome empregado será, como dissemos, Carta de Confirmação, Aprovação e Ratificação.

de Amizade e Aliança (1810), Comércio e Navegação (1810), Abolição do Tráfico Negreiro (1815) e Artigos Adicionais (1823), celebrados com a Grã-Bretanha ²⁹⁹.

A propósito, nesse período a publicação tem efeitos promulgatórios. Escrevendo em 1799 sobre as formalidades imprescindíveis à promulgação legislativa, São Paio diz que “para obrigarem as Leis é necessário que sejam declaradas aos súditos, o que se faz pela promulgação”. Logo após, ao escrever que “em Portugal se costumam fazer duas promulgações”, o autor utiliza a palavra *publicação* como sinônimo de *promulgação*³⁰⁰. A descrição é interessante, pois demonstra não haver muitas distinções entre os dois termos: após a remessa à Chancelaria, a lei é promulgada (isto é, inserida no ordenamento interno) por ser publicada (trazida a público). Apesar de o trecho referir-se às leis, acreditamos que ele nos auxilia a compreender o porquê não havia diplomas normativos efetivamente sancionando tratados em Portugal, mas tão somente a publicação da ratificação.

Contudo, algumas convenções esparsas diferem desse modelo. Nesse aspecto, chamamos atenção para a utilização de Portarias, tanto na Declaração de Prorrogação do Tratado de Comércio com a Rússia (P. de 28/07/1812³⁰¹), quanto na execução dos ajustes feitos ao Tratado de 1810 com a Grã-Bretanha (P. de 09/11/1813³⁰²). O uso de tal instrumento – que não era nada mais que uma ordem dos Secretários de Estado, falando em nome do rei³⁰³ – era conveniente à época, considerando que D. João se encontrava ausente de Portugal, cuja administração cabia aos chamados Governadores do Reino.

Na mesma senda, mas com uma inovação adicional, estão os Tratados de Paz concluídos pela monarquia lusitana na virada dos setecentos. Neles, a publicação da ratificação com a promessa do rei era posteriormente acompanhada de um diploma que ordenava sua *execução interna* aos súditos. No Tratado de Paris de 10/02/1763, no Tratado de

²⁹⁹ Obviamente, não se encontra listada aqui a integralidade dos acordos estrangeiros celebrados por Portugal. Procuramos nos basear naqueles tratados citados por Antonio Delgado da Silva, uma vez que seu compêndio se refere aos atos legislativos do Reino, confrontando-os com as Legislações Régias dispostas em: <https://dre.pt/dre/legislacao-regia>. A coleção de tratados de Borges de Castro traz vários outros, que remontam ao século XV. No entanto, como esse autor muitas vezes não nos apresenta as ratificações, não teríamos como compreender a sua forma de sanção. Por isso, resolvemos analisar especialmente os tratados do final do século XVIII e início do XIX.

³⁰⁰ “A primeira [promulgação] é na mesma Chancelaria pelo Chanceler-Mor, logo no dia da data da Lei, e em virtude desta promulgação obriga na Corte passados oito dias, e nas Províncias três meses, ainda que nelas se não promulguem e contenham a cláusula, que sejam promulgadas nas Comarcas [...], porque prudentemente se presume ser bastante tempo para chegar a notícia de todo o reino. A segunda publicação é a que se faz nas Cabeças de Comarcas, a cujos Corregedores são remetidos os traslados pelo mesmo Chanceler” (SÃO PAIO, op. cit., p. 76, n. s.).

³⁰¹ DA SILVA, 1825, p. 158.

³⁰² Ibid., p. 220.

³⁰³ CARNEIRO, op. cit., p. 19.

Badajoz de 06/06/1801 e no Tratado de Paz com a República Francesa de 29/09/1801, vemos uma transmissão de ordem do monarca, mandando executar os acordos de cessação das hostilidades. Quem prejudicasse o cumprimento do Tratado poderia responder por perturbação ao sossego público. *Vide* abaixo a redação da normativa relativa ao Tratado selado com a Espanha, que se repete nas outras:

Havendo a Misericórdia Divina posto termo à efusão de sangue humano [...] consumou a sua incompreensível Providência esta grande Obra pelo meio de um Tratado de Paz, e de Amizade, assinado na Cidade de Badajoz aos seis de junho deste presente ano entre a minha Coroa de uma parte, e a de Espanha da outra: seguindo-se à referida Assinatura as ratificações formais, ultimamente trocadas na mesma Cidade de Badajoz por modo autêntico no dia dezesseis do referido mês de junho. E porque pelo sobredito Tratado de Paz, e suas ratificações se acha restabelecida uma sincera e constante Amizade [...] o anuncio assim à Mesa do Desembargo do Paço, e por ela a todos os Meus Reinos, para que do dia da publicação deste em diante [...] todas as Pessoas dos mesmos Reinos, de qualquer estado, profissão, e condição que sejam, não só se abstenham de todo ato de hostilidade, e de tudo o que puder parecer animosidade contra as Pessoas, bens, e efeitos da sobedita Coroa de Espanha e seus Vassallos; mas antes renovem, e cultivem com Eles uma aberta comunicação, e uma sincera Amizade e recíproca correspondência [...] sob pena de que havendo quem pratique o contrário incorrerá nas penas estabelecidas contra os perturbadores do sossego Público. A mesma Mesa do Desembargo do Paço o tenha assim entendido e faça executar, mandando afixar este por Edital, que será remetido às Comarcas, para que chegue à notícia de todos; e para que se observe o nele ordenado, não obstante quaisquer antecedentes Ordens, ou disposições, que estejam em contrário. Palácio de Queluz em 20 de julho de 1801. = Com a Rubrica do Príncipe Regente Nosso Senhor³⁰⁴.

Os diplomas que são identificados como “Editais”, foram categorizados pelo Desembargador Antonio Delgado em sua *Coleção de Legislação* como “Decretos”³⁰⁵. A confusão é compreensível, na medida em que o documento possui características inerentes a essa normativa: foi enviado à Mesa do Desembargo do Paço (que no Tratado com a França será substituído pelo Senado da Câmara de Lisboa), além de se encerrar com a *Rubrica* real. Poderíamos dizer que o emprego dessa normativa – no lugar das Cartas de Lei ou Alvarás com força de lei – cumpria a algumas finalidades. Em primeiro lugar, não seria necessário submissão do documento ao Chanceler-Mór, esquivando-se da sua análise prévia e potenciais imprevistos que ocasionassem obstáculos à execução do tratado.

Uma segunda serventia desses diplomas seria a submissão do acordo a órgão interno do reino, aumentando a garantia às partes contratantes da inviolabilidade dos ajustes celebrados. Nesse ponto, os diplomas guardavam estreita semelhança com os tratados

³⁰⁴ DA SILVA, 1828, p. 720.

³⁰⁵ Decreto de 25/03/1763 (mandando à Mesa do Desembargo do Paço o Tratado de Paz de Paris e ordenando cumpri-lo), o Decreto de 20/07/1801 (mandando à Mesa do Desembargo do Paço o Tratado de Paz de Badajoz e ordenando cumpri-lo) e o Decreto de 28/10/1801 (mandando ao Senado da Câmara o Tratado de Paz com a República Francesa e ordenando cumpri-lo).

concluídos entre França e os Habsburgos, posteriormente mantidos³⁰⁶. Neles, usualmente se inseria uma cláusula na qual os monarcas confirmavam o envio e registro do acordo aos seus Conselhos, *Chambres de Comptes* e, no caso francês, ao *Cours de Parlement* de Paris, a fim de conferir-lhe “maior segurança”³⁰⁷. Esse uso, aliás, não passaria despercebido a outras nações: em 1699, o rei inglês Guilherme de Orange demandaria de Luís XIV que o Tratado de Partição fosse registrado nos Estados Gerais ou no *Parlement*, uma vez que as “convenções mais consideráveis” passavam por tal formalidade naquele país³⁰⁸.

Não há como afirmar, por conseguinte, que em Portugal houvesse um “uso constante” de promulgar todos os tratados por meio de decretos executivos. Ao que parece, a processualística lusitana seguia uma simples publicação das Cartas de Ratificação nas coletâneas oficiais, pois, como vimos, não há como identificar outros diplomas que tenham servido a esse propósito.

A exceção são os Tratados de Paz, nos quais vemos de fato um uso esporádico de atos normativos apontados como Decretos, mormente nos pactos que punham fim às agressões com países europeus³⁰⁹. Tendo em conta essas ressalvas, anuímos parcialmente às teses de Araújo e Rodas a respeito da influência do costume lusitano no Império, no que tange à

³⁰⁶ LESAFFER 2004, p. 19-20.

³⁰⁷ Tal era a expressão usada ao fim do Tratado de Cateau-Cambrésis (1529): “*Et pour plus grande sureté de ce Traité de Paix, et de tous les points y contenus, ledit Seigneur Roi Très- Chrétien [...] le fera verifier et enteriner en la Cour de Parlement á Paris, et en tous autres Parlements du Royaume de France, avec le intervention, et en preference des Procureurs Généraux [...]. Et sera aussi ledit Traité de Paix verifié et enregistré en la Chambre des Comptes audit Paris*”(DU MONT, 1728, p. 41, t. V, partie II). Do lado espanhol, “*ledit Seigneur Roi Catolique fera faire on son Grand-Conseil, et autres ses Conseils et Chambres des Comptes en ses Pais d’embas, semblables verifications*”.

³⁰⁸ Luís XIV criticaria veementemente a proposta do monarca inglês, dizendo que a “ratificação é o único ato que pode confirmar um tratado assinado em meu nome [...] os Estados Gerais não ignoram isso” (PICAVET, 1930, p. 249, tradução nossa). Os Estados Gerais não eram convocados desde 1614 e, como explicara o Marquês de Torcy ao Visconde de Bolingbroke, “não se misturam naquilo que se refere à sucessão da Coroa: eles não tem o poder nem de fazer, nem de ab-rogar as leis” (Ibid., p. 250, tradução nossa). Quanto aos precedentes naquele século de registro nos *Parlements*, o Rei-Sol salientaria que somente submetera alguns Tratados de Paz ao órgão para que suas cláusulas “servissem de regra para julgarem meus súditos e os estrangeiros”. Luís XIV, no entanto, não conseguiria se esquivar completamente das demandas inglesas, para a criação de mais garantias aos acordos pactuados. Em 1712, ao fim da Guerra de Sucessão Espanhola, o tratado anglo-francês continha uma cláusula que previa o seu registro no *Parlement* (Ibid., p. 249).

³⁰⁹ Os tratados de paz feitos com as chamadas “Potências Barbarescas” não seguiram esse procedimento, sendo apenas ratificados e impressos na Impressão Régia. É o caso do Tratado de Armistício feito com a Regência de Trípoli (14/05/1799) e do Tratado de Trégua feito com a Regência de Tunes (29/07/1799). No caso do Tratado de Paz concluído com a Regência de Argel (14/06/1813), vemos a emissão de um Decreto (D de 20/12/1813). No entanto, o diploma difere dos demais: por meio dele, D. João VI aprovava, confirmava e revalidava o dito acordo, uma vez que ele fora anteriormente ratificado pelos Governadores de Lisboa. O Decreto foi juntado ao tratado “como parte integrante dele” e enviado à Torre do Tombo. Disponível em: <https://digitarq.arquivos.pt/details?id=4611504>.

emissão de decretos para executar tratados, e rejeitamos peremptoriamente a afirmação de Rezek de que os decretos apenas teriam esse nome por serem emanados do Chefe de Estado.

Tanto é assim que, talvez em virtude desses precedentes, o Imperador sancionará o Tratado de Paz e Aliança com Portugal por meio do D. de 10/04/1826, após a publicação do texto e a troca de ratificações³¹⁰. Um diploma dessa espécie seria até recomendável, considerando que na opinião pública havia contestações acerca da validade do tratado³¹¹. O texto, que transcrevemos integralmente abaixo, guarda algumas similitudes com aqueles expedidos pela monarquia portuguesa:

Achando-se mutuamente ratificado o Tratado assinado nesta Corte aos 29 de Agosto do ano próximo passado pelos meus Plenipotenciários e o do Senhor D. João VI, Hei de Portugal e Algarves, meu augusto pai, mediante o qual pondo-se o desejado termo á guerra que infelizmente se fizera necessária entre os dois Estados, foi justamente reconhecida a plena independência da Nação Brasileira, e a suprema dignidade, a que fui elevado pela unânime aclamação dos povos, com a categoria de Imperador Constitucional, e Seu Defensor Perpétuo: Hei por bem ordenar que se dê ao dito Tratado a mais exata observância e execução, como convém a santidade dos Tratados celebrados entre as nações independentes, e À inviolável boa fé, com que são firmados. O Visconde de Inhambupe de Cima, do Meu Conselho de Estado, Ministro e Secretario de Estado dos Negocias Estrangeiros, o tenha assim entendido, e faça executar, expedindo as devidas participações e exemplares impressos para as estações competentes desta Corte e Províncias do Império, com as ordens mais positivas para que se cumpram e guardem como nele se contém. Palácio do Rio de Janeiro em 10 de Abril de 1826, 5º da Independência e do Império³¹².

Tal como em Portugal, o decreto sobre o tratado da Independência ordena a observância, execução e ampla publicidade da avença. A diferença, claro, reside na sua remessa: não há envio à Mesa do Desembargo do Paço. O tribunal, que dois anos mais tarde, seria abolido pela Lei de 22/09/1828, ainda continuava a receber decretos emitidos pelo Imperador, embora em matérias restritas³¹³. A falta da submissão é sugestiva de uma maior

³¹⁰ A publicação do tratado, ocorrida em 7 de setembro de 1825 (DIÁRIO FLUMINENSE, suplemento à edição nº 57, de 07/09/1825), antecipou a ratificação de Portugal, em 15 de novembro de 1825. VARNHAGEN (2010, p. 312) cita o episódio, lembrando que Charles Stuart havia se recusado a levar a ratificação brasileira a Portugal contendo a expressão “Imperador por unânime aclamação dos Povos”. O trecho seria suprimido posteriormente, a fim de que constasse a redação “Imperador Constitucional do Brasil e Defensor Perpétuo do Brasil”. A mudança necessitou de mediadores externos: Stuart informaria a Canning que fora graças “às boas graças” de Caldeira Brant e à “influência da Senhora Domitília de Castro” que os obstáculos haviam sido removidos (SOUSA, op. cit., p. 579).

³¹¹ Após a publicação da CL de 15/11/1825, na qual o Tratado de Paz era sancionado por Portugal, o francês Pierre de Chapuis denunciou em um folheto que “ou se há de adotar a Carta de Lei ou o Tratado, pois que eles mutuamente se destroem” (CHAPUIS, 1826, p. 8 – Acervo da Fundação da Biblioteca Nacional). Chapuis denunciava que no diploma, ao contrário do que ocorria no tratado D. João conservava o título de “Rei de Portugal, Brasil e Algarves”, além de reafirmar que D. Pedro continuava a ser seu sucessor.

³¹² COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1826, p. 17, v. 2.

³¹³ Em 1823 vemos a submissão de Decretos à Mesa referentes ao ensino de primeiras letras (D de 24/02/1823), elevação de vilas a cidades (D de 24/02/1823) e criação de uma cadeira de gramática latina (05/03/1823). Há também a remissão de várias cartas, criando vilas. No ano da publicação do Decreto de 10/04/1826, porém, o Desembargo do Paço raramente era comunicado de algum ato normativo emitido: vemos somente o D de

centralização dos atos administrativos nas Secretarias, acontecimento melhor examinado abaixo.

Aliás, interessante notar que o conteúdo regulado por decretos já não era mais o correspondente aos desgastados critérios formais do Antigo Regime, quando o diploma devia versar sobre matéria “certa e determinada”³¹⁴. No século XIX os decretos passariam a englobar assuntos cada vez mais genéricos e abstratos. Escrevendo sobre o Direito Cível português em 1851, Borges Carneiro dirá que diplomas dessa natureza poderiam ser escritos “sem forma determinada e sem se dirigir a pessoa certa”, constituindo basicamente “Lei geral”³¹⁵. José Homem Corrêa Telles (1865) percorrerá caminho semelhante ao afirmar que “os Decretos também têm força de Lei”, distinguindo-se desta por se iniciarem pela “determinação do Soberano, ocultando muitas vezes o motivo [da feitura da norma]”³¹⁶. No Brasil Imperial, a utilização do decreto não se interromperá com a emancipação política, atingindo seu ápice no Segundo Reinado, quando Antonio Joaquim Ribas (1866) dirá que tais diplomas “constituem a mais importante espécie dos atos administrativos”³¹⁷.

A expansão do uso de decretos pelo governo inevitavelmente afetaria a promulgação dos tratados, ainda que de forma paulatina. No Primeiro Reinado, seu emprego era incipiente: ademais do decreto referente ao tratado de Independência, vemos que apenas a Convenção francesa de 1828 seria sancionada por intermédio do D de 10/09/1829³¹⁸. Contudo, o diploma não ordenava o cumprimento do acordo, mas sim a mera satisfação das parcelas indenizatórias previstas em suas cláusulas.

Na década regencial – sob o regime da Lei de 14 de junho, no qual a ratificação era feita *ad referendum* da Assembleia – tampouco há aplicação indiscriminada de decretos no campo ora examinado. No único tratado ratificado daquele período, o de Comércio e Navegação firmado com a Bélgica em 1831, a Regência seguiria o costume já consolidado no governo de D. Pedro I (*vide* n. 296) e sancionaria o acordo mediante o D de 22/06/1835, uma vez que ele fora aprovado no parlamento por meio de uma Resolução legislativa³¹⁹.

13/09/1826, concedendo título à cidade de Salvador (Ibid., p. 66). Antonio Pereira Pinto insere em seus *Apontamentos de Direito Internacional*, o D de 10/12/1825, declarando Guerra às Províncias Unidas do Rio da Prata, que teria sido expedido também à Mesa do Desembargo do Paço (PINTO, op. cit., p. 117, v. 2).

³¹⁴ Paschoal de Mello definia, no parágrafo 4º do Título II de seu Novo Código de Direito Público que os Decretos e Rescritos tinham “por objeto, certos e determinados negócios” (MELLO FREIRE, [s.d.], p. 2).

³¹⁵ CARNEIRO, op. cit. p. 8.

³¹⁶ TELLES, 1865, p. 7, n. c.

³¹⁷ RIBAS, op. cit., p. 212.

³¹⁸ COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1829, p. 290.

³¹⁹ COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1829 (ATOS DO PODER LEGISLATIVO), p. 9.

Registrando o ganho de poder do Legislativo, o diploma, no entanto, fazia referência unicamente ao cumprimento da *Resolução*, e não do *Tratado*, como o fizera o D. de 10/04/1826.

Passado o golpe da Maioridade – após um período nebuloso entre a década de 40 e os anos iniciais da década de 50³²⁰ – os decretos começarão a ser despachados para a sanção de quaisquer atos internacionais firmados pelo Império. Se antes presenciávamos um uso limitado do diploma para matérias de paz ou, no máximo, para empréstimos financeiros estrangeiros, a partir de 1855-56 haverá a completa vulgarização do instrumento para a sanção de tratados. A deflagração dos *Decretos de Promulgação* abará Convenções³²¹, declarações³²², atos adicionais³²³ e adesões³²⁴ sobre as mais variadas matérias, tais como navegação³²⁵, paz³²⁶, extradição³²⁷, definição de limites³²⁸ e direitos consulares³²⁹.

A explicação desse fenômeno, que também é um traço oitocentista marcante, mora na concentração de poderes no Estado e na conseqüente redução dos “corpos políticos periféricos”³³⁰. Instituições preponderantes do Antigo Regime, tal como a Chancelaria-mór do Reino, terão suas funções esvaziadas ao longo do Primeiro Reinado, até serem abolidas. No caso do chanceler, por exemplo, responsável pelo arquivamento legislativo, a pasta seria extinta por meio da Lei de 04/12/1830, vindo suas atribuições a ser transferidas ao Ministro dos Negócios de Justiça³³¹. As publicações ficariam a cargo das Secretarias de Estado competentes, incumbidas de remeter exemplares aos Presidentes de Província (art. 3º da Lei de 04/12/1830).

A maior preponderância dos ministérios demonstra também uma lenta ruptura política, já experimentada em Portugal. Trata-se da monopolização do governo nas mãos do Poder

³²⁰ O período é *sui generis*, uma vez que vários tratados relativos aos Estados platinas sequer foram publicados, provavelmente por questões de segurança. Cite-se o Convênio entre o Brasil, a República Oriental do Uruguai e os Estados de Entre-Rios e Corrientes (1851) (ARAÚJO, op. cit., p. 249). Não obstante, há uma miríade de decretos sancionando empréstimos a esses países (D de 18/10/1851).

³²¹ D. de 27/08/1863, promulgando a Convenção Consular com Portugal (1863).

³²² D. de 06/05/1887, promulgando a Declaração Interpretativa feita em Paris à Convenção Internacional para a proteção de cabos submarinos (1886).

³²³ D. de 13/03/1886, promulgando os atos adicionais à Convenção Postal Universal (1885).

³²⁴ D de 25/05/1877, promulgando a adesão do Brasil ao Tratado celebrado em Berna (1874).

³²⁵ D. de 24/08/1882, promulgando o Tratado de Amizade, comércio e navegação com a China (1881).

³²⁶ D. de 27/03/1872 promulgando o Tratado de Paz com o Paraguai (1872).

³²⁷ D. de 03/05/1873 promulgando o Tratado de extradição com a Itália (1873).

³²⁸ D. de 28/11/1868 promulgando o Tratado de Amizade, Limites, Navegação, Comércio e Extradição com a Bolívia (1867).

³²⁹ D. de 24/07/1863 promulgando a Convenção Consular com a Confederação Suíça (1861).

³³⁰ HESPAÑA, 2010, p. 249.

³³¹ MENDES DE ALMEIDA, 1870, p. 9, n. 3.

Executivo, expandindo-se suas funções na própria administração do Estado. Esse papel em muito ultrapassa aquele de mero “executor de leis”, como certa vez fora dito por Antonio Carlos Andrada (“Há de ouvir a vontade da nação e executá-la”). A criação do Presidente do Conselho de Ministros no Império em 1847³³², passo importante para o “governo de gabinete”, aumentará ainda mais a força dos ministérios. No caso da Secretaria dos Negócios Estrangeiros, esse movimento se torna explícito, ao açambarcar a promulgação e emissão de decretos, procedimento que acabará por se tornar rotineiro e burocrático.

Não à toa, na reforma levada a cabo pelo Visconde do Rio Branco (1859), criava-se na Secretaria um departamento específico para a “promulgação de Leis, Tratados e Convenções”, a Seção de Chancelaria e Arquivo³³³. Quase um decênio mais tarde, talvez em virtude da difusão inopinada dos Decretos de Promulgação, o Regulamento Silveira de Souza (1868) dispensaria o armazenamento dos originais desses diplomas e de outros atos normativos expedidos pelo Ministério³³⁴, o que talvez explique porque não há atualmente registro desses Decretos no Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro³³⁵.

Sem embargo, é necessário lembrar que, apesar da abundância dos decretos sancionando tratados, esse fenômeno apenas despontaria no Brasil na segunda metade do século XIX. Até lá, o diploma seria usado de forma esparsa e desordenada. No caso dos tratados restantes do Primeiro Reinado, as Coletâneas Legislativas Imperiais (Apêndice C, terceira coluna) apontam sua sanção mediante *Cartas de Lei*, usualmente emitidas no mesmo dia de sua ratificação.

Interessante salientar que esse diploma do Antigo Regime – não previsto na Constituição de 1824 – se manteve ao longo do Império no processo legislativo. Logo após a adoção de um decreto legislativo pela Assembleia (art. 62; art. 101, §3º), o texto era remetido à Secretaria de Estado apropriada. Nas minutas encaminhadas pelo Ministro ao Imperador, lia-se a seguinte redação: *Carta de Lei, pela qual Vossa Majestade Imperial manda executar o Decreto da Assembleia Geral, que houve por bem sancionar, sobre [...]*. Em momento posterior à sanção imperial, a norma era submetida ao chanceler e registrada na forma a seguir: *Foi publicada esta Carta de Lei nesta Chancelaria do Império*. Isso fazia com que

³³²Tal é o D. de 20/07/1847, baixado por D. Pedro II: “Tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo: Hei por bem criar um Presidente do Conselho de Ministros, cumprindo ao dito Conselho organizar o seu regulamento que será submetido a minha imperial aprovação” (NOGUEIRA, op. cit., p. 14).

³³³Decreto de 19 de fevereiro de 1859 (CASTRO, 2009, p. 112).

³³⁴Decreto de 2 de maio de 1868 (Ibid., p. 131).

³³⁵Cf. INVENTÁRIO DO ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY NO RIO DE JANEIRO.

muitas vezes, pelo menos no Primeiro Reinado, a despeito da Constituição definir o termo *Lei* aos Decretos legislativos sancionados, eles também eram referenciados como *Cartas de Lei*.

Desta forma, não haveria – em teoria – incoerência alguma em que o Imperador adotasse o mesmo tipo normativo para sancionar tratados, até considerando os antecedentes de Portugal, que usara exatamente uma Carta de Lei para a promulgação do Tratado de Paz com o Brasil (CL de 15/11/1825), seguido de uma Carta Patente (CP de 13/05/1825)³³⁶. Na publicação da Convenção de Abolição do Tráfico Negreiro de 1826 nos jornais oficialistas da corte, o *Diário Fluminense*³³⁷ e o *Jornal de Comércio*³³⁸, lê-se a frase “Carta de Lei” encimando o texto do tratado apresentado ao público.

Não obstante os dados apresentados, uma série de evidências nos dão indicativos de que estas *Cartas de Lei* eram, na verdade, simplesmente *Cartas de Ratificação publicadas*. O primeiro indício nesse sentido é o próprio texto que antecipa os tratados divulgados. *Vide*, exemplificadamente, a redação da “Carta de Lei” de 06/06/1826, que se repete em outros diplomas. O trecho é óbvia reprodução das Cartas de Ratificação usadas em Portugal no Antigo Regime:

Nós o Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil, etc. Fazemos saber a todos os que a presente Carta de confirmação, aprovação, e ratificação virem, que, aos 8 dias do mês de Janeiro do corrente ano se concluiu e assinou nesta Corte do Rio de Janeiro um Tratado de amizade, navegação, e comércio [...] E sendo-nos presente o mesmo Tratado, cujo teor fica acima inserido, e sendo bem visto, considerado e examinado por nós tudo o que nele se contém, tendo ouvido o nosso Conselho de Estado, o aprovamos, ratificamos e confirmamos, assim no todo, como em cada um dos seus artigos e estipulações; e pela presente o damos por firme, e valioso para sempre, prometendo em fé, e palavra Imperial observá-lo, e cumpri-lo inviolavelmente, e fazê-lo cumprir, e observar por qualquer modo que possa ser. Em testemunho, e firmeza do sobredito fizemos passar a presente Carta por nós assinada, passada com o selo grande das armas do Império, e referendada pelo nosso Ministro e Secretario de Estado abaixo assinado.

Da mesma forma, as publicações da Convenção de 1826 nos jornais do Rio de Janeiro, apesar de apresentarem a expressão “Carta de Lei”, tampouco traziam algum trecho que não fosse a ratificação do tratado. Nesse aspecto, ela difere muito da CL de 15/11/1825

³³⁶ Vale aqui uma breve explicação. Afirmamos mais acima que atos identificados como Decretos foram usados para a promulgação de tratados de paz feitos pela monarquia portuguesa, o que tornaria contraditório o uso de uma Carta de Lei para a cessação de hostilidades com o Brasil. Acontece que o tratado luso-brasileiro de 1825 marcou-se por uma série de elementos excepcionais: era um reconhecimento de emancipação da antiga sede do reino, nas mãos do herdeiro da coroa lusitana. Tais particularidades fizeram com que as autoridades portuguesas demandassem, desde o início das negociações, a independência como resultado de uma Carta sancionada por D. João (VARNHAGEN, op. cit., p. 306). Quando Charles Stuart chegou ao Brasil, este portava três *Cartas Patentes* (Ibid., p. 306), que foram analisadas, e bastante criticadas, pelos negociadores brasileiros (*vide* o volume 6 do ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA (2018).

³³⁷ Edição de 29 de setembro de 1827. Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>

³³⁸ Edição de 2 de outubro de 1827. Disponível em: <http://memoria.bn.br/hdb/periodico.aspx>

portuguesa, que realmente inseriu elementos formais típicos desse diploma³³⁹. Afora esse fato, que parece indicar uma mera sobreposição do título “Carta de Lei” à ratificação, ressalte-se que nenhum outro tratado apresentou, quando da sua replicação nas folhas do Diário Fluminense, esse preâmbulo. Em verdade, as convenções eram publicadas sem qualquer tipo de denominação, na seção “Artigos de Ofício”.

Outra questão que põe em dúvidas a autenticidade dessas Cartas de Lei é o ano em que as coletâneas legislativas de 1825-1829 foram editadas. As coleções atualmente dispostas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados foram lançadas somente no tempo de D. Pedro II, em um período em que o uso dos *Decretos de Promulgação* já era amplamente consolidado. O compêndio de 1826 foi impresso pela Tipografia Nacional em 1880; o de 1827 em 1878; o de 1828 também em 1878; e o de 1829 em 1877. Há aí uma diferença temporal de quase meio século.

No entanto, nas *Coleções Cronológicas* de Nabuco de Araújo, mais contemporâneas aos tratados concluídos por terem sido editadas entre 1836 e 1844, não vemos qualquer referência às pretensas Cartas de Lei sancionadoras. Há, entretanto, cópias das ratificações dos tratados. Aliás, Nabuco Araújo não faz qualquer referência à existência de uma suposta Carta de Lei sancionando a Convenção de 1826.

Vemos mais indícios quando olhamos a Coleção de Leis de 1841, reproduzida em 1842. A proximidade entre o ano da edição e as leis sancionadas inevitavelmente torna seus dados mais verossímeis. Quando referenciada a única convenção celebrada naquele ano – a Convenção com Portugal relativamente ao pagamento das reclamações dos súditos dos dois países – a coletânea não chama o diploma de Carta de Lei, mas sim de Carta de Ratificação³⁴⁰, como temos salientado.

Finalmente, deve-se frisar que, pelo menos nesse período, a Ratificação em si já era considerada meio suficiente para obrigar internamente a execução. O oficial da Secretaria dos

³³⁹ A CL 15/11/1825 traz uma redação que realmente condiz com uma Carta de Lei: “D. João por Graça de Deus, Rei do Reino Unido de Portugal, e do Brasil, e Algarves, etc. etc. Aos vassallos de todos os Estados dos meus Reinos e Senhorios, saúde. Faço saber aos que esta Carta de Lei virem: [...] houve por bem ceder, e transmitir em meu sobre todos muito amado, e prezado filho D. Pedro de Alcântara, herdeiro e sucessor destes Reinos, meus direitos sobre aquele país, criando, e reconhecendo sua independência com o titulo de Império [...] mando que a faça publicar na Chancelaria, e que dela se remetam cópias a todos os Tribunais, cabeças de Comarca e vilas destes Reinos, e seus Domínios; registrando-se em todos os lugares. onde se costumam registrar semelhantes leis, e mandando-se o original dela para a Torre do Tombo” (COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1826, p. 31).

³⁴⁰ COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DE 1842, v. 2, p. 64.

Negócios Estrangeiros, Luiz Moutinho Lima Álvares e Silva, ao discutir com os negociadores encarregados da feitura do Tratado de Paz com Portugal a forma pela qual a ratificação brasileira deveria ser feita, argumentará isso. Transcrevemos o trecho abaixo de sua minuta, que contém abreviaturas:

Disse um dos Srs. presentes q.' a Constituição e a lei do formulário era [sic] para dentro do país e não para fora, a isto porém, observei q.' a minha m.^a opinião era contrária, pois a Ratificação era Lei, p.^a dentro do País, e não para Portugal, tanto assim q.' para ter valor o Tratado, ser [sic] indispensável a Ratificação de S.M.F. [Sua Majestade Fidelíssima, rei de Portugal] q.' cada um dos Soberanos legislava para o seu País, e que a troca de Ratificações é q.' obrigava os súditos de ambos os Governos *in solidum*³⁴¹ (destacamos).

Quando da entrega do ofício concernente ao Tratado celebrado com a França, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Marquês de Inhambupe, escreveria no mesmo sentido. Ele mencionaria aos deputados o “tratado de janeiro do corrente ano, que foi ratificado e já está publicado para sua devida execução” (ACD: 19/06/1826, p. 207). O registro demonstra a prescindibilidade de qualquer ato promulgatório que não fosse a publicação do tratado com sua ratificação.

À vista disso, qual seria a explicação para a inserção posterior do título “Cartas de Lei” às ratificações dos tratados, uma vez – pelo menos durante o Primeiro Reinado – essa nomeação talvez fosse desnecessária? Podemos chegar a duas respostas plausíveis: 1. Anacronismo involuntário. 2. Falsificação intencional.

A primeira explicação se fundaria na percepção errônea dos publicadores, no Segundo Reinado, de que as Cartas de Ratificação publicadas e guardadas no arquivo da Secretaria se tratavam genuinamente de Cartas de Lei. Imbuídos de um pensamento anacrônico, os editores – ao se depararem com a Convenção de 1826 divulgada nos jornais como uma Carta de Lei – poderiam ter acreditado que todas as outras ratificações, ainda que não referenciadas assim, também o fossem. Ademais, na segunda metade do século XIX, as Cartas de Lei haviam se tornado atos meramente protocolares.

Por outro lado, poderíamos estar frente a uma fraude. A introdução dos títulos de “Carta de Lei” serviria como uma forma de legitimar os antigos tratados feitos no reino de D. Pedro I. Os responsáveis pela impressão dos tratados nas coletâneas poderiam acreditar que a divulgação dos acordos, sem um ato normativo que o sancionasse, seriam capazes de retirar sua validade. Ora, estava em pleno vapor o fenômeno dos *Decretos de Promulgação*, e esse

³⁴¹ ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA, op. cit., p. 140, v. 6.

procedimento – de necessidade da sanção para integralização do tratado no ordenamento interno – já se encontrava difundido. Portanto, poderia ser uma hipótese viável.

Aliás, essa falsificação poderia ter ocorrido antes mesmo do Segundo Reinado. Mencionamos que na publicação da Convenção do Tráfico Negreiro de 1826 não encontramos qualquer referência à existência física de uma Carta de Lei sancionando tal tratado³⁴². O fato poderia indicar, igualmente, uma tentativa de legitimação da convenção, tão criticada no parlamento e na imprensa. Deve-se deixar claro, no entanto, que as hipóteses elencadas acima carecem ainda de maior comprovação, que pretendemos buscar em futuro trabalho.

Quais as conclusões a que chegamos ao final dessa seção, confrontadas com as teses dos autores que citamos ao início? Usaram-se, com efeito, decretos no Império para promulgar tratados. Esse movimento, porém, se restringiu a um momento específico do período monárquico, no qual ganharam força as Secretarias de Estado, em detrimento de outros órgãos oriundos do Antigo Reinado. Os decretos se tornaram um instrumento para centralizar a promulgação desses acordos nas mãos do Executivo.

Nossa hipótese é, como vimos, mais sólida do que as invocações do “espírito do Direito Público brasileiro de então”. A Carta de 1824 (art. 101, §3º) dispunha de processos distintos: o *decreto legislativo* tornava-se *lei* mediante uma protocolar *carta de lei* com registro na chancelaria, o que não ocorria nos casos dos *decretos de promulgação*. As *resoluções legislativas*, de modo mais análogo aos tratados, tornavam-se decretos após sua sanção, mas não há como comparar os dois tipos de diplomas: lembremos que o Legislativo não era consultado, na prática, no feitio dos atos internacionais.

In casu, realmente pode ter ocorrido uma interpretação extensiva – como diz Pereira de Araújo – a um dispositivo constitucional. Mas não daquele a que se refere o autor (art. 101, §3º), mas sim do art. 102, §12, que autorizava o Poder Executivo a expedir decretos para a boa execução das leis. Os próprios tratados – importante é notá-lo – já eram então vistos, de certo modo, como leis, conforme indicam a minuta de Luiz Moutinho e as falas da Câmara dos Deputados durante o debate da Convenção de 1826, no qual se acusava o governo de “ter legislado”.

³⁴² Não há, no inventário do Itamaraty, indicação de nenhuma carta de lei promulgando a Convenção. Em verdade, ao que parece, o arquivo histórico não guarda qualquer carta de lei em suas prateleiras.

Justamente por isso, fato não observado – ou talvez ignorado – por alguns internacionalistas, não houve no Primeiro Reinado a necessidade de internalizar os tratados por meio de um decreto, tendo-se feito isso mediante a publicação de Cartas de Ratificação, costume já seguido em Portugal. A exceção é, sem dúvida, o Tratado de Paz com Portugal. A óbvia singularidade desta avença, seu altíssimo custo político e o risco de contestação posterior talvez tenham favorecido, aqui, o uso de um decreto.

Considerações finais

Neste trabalho, esforçamo-nos para abordar os aspectos fulcrais da processualística dos tratados internacionais firmados pelo Império, com enfoque especial no Primeiro Reinado. Nessa senda, empreendemos esforços para expor manifestações anteriores à publicação da *Análise* de Pimenta Bueno (1857) no tocante à feitura de tratados no Brasil imperial. Restou-se cumprida, ainda, uma segunda meta: demonstrar que nos primeiros anos da monarquia, (ao contrário do que acontecerá na doutrina constitucionalista do Segundo Reinado) o art. 102, §8º estava distante de uma interpretação uniforme. Exemplificativo disso são as diferentes formas com que o artigo foi aventado e, em seguida, recebido nos folhetins populares.

As raízes do *treaty-making* brasileiro imperial foram rastreadas. Identificou-se sua origem na proposta de Antonio Carlos Andrada que, com sintéticas alterações, prevaleceu na redação da Carta de 1824. O *conhecimento* da Assembleia, previsto no projeto, refletia o temor, compartilhado pela maioria dos legisladores, de conferir grandes atribuições ao Poder Legislativo, o qual poderia ingerir-se indevidamente nas prerrogativas reais.

Não fomos capazes de indicar categoricamente a fonte do art. 102, §8º. Se inicialmente nossa hipótese era de uma ascendência preponderante da constituição norueguesa, acabamos por nos deparar, também, com o que aparenta ser uma influência redacional da Lei Fundamental dos Países Baixos. Afastamos, entretanto, completamente qualquer *ius tractandi* perfilado por outros modelos constitucionais.

Ao longo do trabalho, um objetivo não previsto na Introdução acabou por despontar-se: identificar os precedentes que levaram ao estabelecimento, no nosso território, de um *treaty-making* autônomo. Encontramos tais antecedentes nos eventos que se seguiram ao retorno de D. João a Portugal, como a emissão do D. de 22/04/1821 e as discussões em torno do objeto nas Cortes de Lisboa.

A exegese parlamentar do dispositivo referente ao *iter* tratadístico foi averiguada. Fazendo-se uma leitura dos anais da Assembleia Constituinte até os anos finais do Primeiro Reinado, percebemos uma alteração de opinião dos parlamentares, que passaram a adotar posições mais ativas na submissão dos tratados ao Legislativo antes de sua ratificação. Essa inteligência – convertida em uma verdadeira *hermenêutica parlamentar* – trouxe mudanças significativas à postura do Executivo frente ao art. 102, §8º, vindo o governo a submeter

cópias dos atos internacionais à Assembleia Geral, ou até inserir a informação nas Falas do Trono.

As críticas legislativas tiveram, porém, limitações. Ainda que esse desiderato fosse almejado pela Assembleia, não se consolidou um critério de competência material para a feitura de tratados, como afirmado por parte da doutrina. Ao se fazer essa análise, não se descurou da influência de fatores políticos, tais como o receio do Executivo na divulgação das convenções, tanto nas casas legislativas quanto na imprensa.

Detectamos a fisionomia da execução de tratados na monarquia brasileira, perscrutando cada um dos diplomas envolvidos em sua sanção. Essa formalidade, não prevista na Carta de 25 de março, é essencial para compreendermos integralmente o *iter* tratadístico. Foi demonstrado, por meio de fontes históricas apropriadas, o advento de uma contínua emissão de decretos promulgatórios durante o Segundo Reinado, fenômeno que, contudo, não verificamos nas primeiras décadas da monarquia.

A retroprojeção das práticas do Segundo Reinado não explica o sistema de internalização seguido no Primeiro Reinado, no qual foram usadas *cartas de lei* para proceder à sanção dos tratados. Por outro lado, como demonstramos, há provas razoáveis para suspeitar que tais documentos seriam realmente *cartas de ratificação* mascaradas de *cartas de lei*. Essa justaposição posterior auxiliaria os agentes do Segundo Reinado a conferir maior legitimação aos tratados concluídos durante 1825-1829. Há evidência para crer, todavia, que essa ação ocorreu ainda em 1826. Nesse ponto, seriam necessárias maiores pesquisas ao tema.

Quando, em 3 de julho de 1827, Luís Augusto May disse que nunca havia entendido o art. 102, §8º da Constituição, provavelmente falava por muitos outros legisladores. O dispositivo fora concebido em 1823, fruto de uma mentalidade principiológica que não mais se adequava aos desejos do parlamento. Ademais, o remédio indireto que previa (responsabilidade ministerial) havia sido abandonado, à época, antes mesmo de ser aplicado. Faria sentido, portanto, que o artigo fosse taxado de *ininteligível*. Ao cabo, porém, com as interpretações feitas pela Assembleia o artigo tornar-se-ia mais palatável. Dois anos depois, na tribuna, José Lino dos Santos Coutinho não reclamaria de qualquer incompreensão do artigo. Em verdade, para o deputado baiano, após as críticas ao “sistema de tratados” o dispositivo estava muito claro: ele era “um dos mais bem feitos, e mais bem redigidos” da Constituição.

Referências

Fontes

ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. (**ACD, sessão de...**). Rio de Janeiro, Tipografia de Hipolito José Pinho e Cia., 1874-1879. (Disponível em: <http://bndigital.bn.br/acervo-digital/Annaes-do-parlamento/132489>). Último acesso em: 31/08/2022.

ANAIS DO SENADO IMPERIAL. (**ASI, sessão de...**). Transcrição realizada pela Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp. Último acesso em: 31/08/2022.

ATAS DO CONSELHO DE ESTADO. Obra comemorativa do Sesquicentenário da Instituição Parlamentar. Direção, introdução histórica e bibliográfica de José Honório Rodrigues. Brasília: Senado Federal, 1973. 13 v.

ARAÚJO, José Paulo Figueroa Nabuco de. Coleção cronológica das Leis, decretos, resoluções de consulta, previsões, etc., etc. do Império do Brasil. Rio de Janeiro: Tipografia Imp. e Const. De J. Villeneuve e Comp., 1835.

ARCHIVES PARLEMENTAIRES DE 1787 à 1860 (**AP, sessão de...**). Recueil Complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises. Paris : Societé d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, 1883. Tomo 15. Disponível em: <https://searchworks.stanford.edu/view/1071767>. Último acesso em: 10/08/2022.

ARQUIVO DIPLOMÁTICO DA INDEPENDÊNCIA. Ed. fac-similar. Brasília: FUNAG, 2018, v 5 e 6 .

AUTRAN, Manoel Godofredo de Alencastro. Constituição Política do Império seguida do Ato Adicional, da Lei de sua Interpretação e de outras que lhe são referentes e comentada para uso das faculdades de direito. Rio de Janeiro: Henrique Laemmert, 1881.

BASES DA CONSTITUIÇÃO DA MONARQUIA PORTUGUESA. Lisboa: 1821, Tipografia de J. F. M. de Campos.

BUENO, José Antonio Pimenta. Direito Público e Análise da Constituição do Império. São Paulo: Editora 34, 2002.

CANECA, Frei. Ensaio Político (Crítica à Constituição outorgada). Introdução: Prof. Antonio Paim. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1976.

CARNEIRO, Manuel Borges. Direito Civil de Portugal. Tomo I. Lisboa: Tipografia de Antonio José da Rocha, 1851. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 09/09/2022.

CARTAS ANDRADINAS: CORRESPONDENCIA PARTICULAR DE JOSÉ BONIFÁCIO, MARTIM FRANCISCO E ANTONIO CARLOS DIRIGIDA A A. DE M. VASCONCELLOS DE DRUMMOND. Rio de Janeiro: G. Leuzinger, 1890.

CARTAS POLÍTICAS EXTRAÍDAS DO PADRE AMARO POR AMERICUS. Londres: R, Greenlaw, 36, High Holborn, 1825. Tomo I. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=JWACAAAAYAAJ&pg=GBS.PP8&hl=pt>. Último acesso em: 09/09/2022.

CASTRO, José Ferreira Borges de. Collecção dos tratados, convenções, contratos e actos publicos: celebrados entre a coroa de portugal e as mais potencias desde 1640 ate ao presente. Lisboa: Imprensa Nacional, 1856.

CHAPUIS, Pierre de. Reflexões sobre a Carta de Lei de Sua Majestade Fidelíssima o senhor rei D. João VI. Rio de Janeiro: Tipografia Nacional, 1826. – Acervo da Fundação da Biblioteca Nacional – Brasil.

COLECCIÓN DE LOS DECRETOS Y ÓRDENES QUE HAN EXPEDIDO LAS CÓRTESES GENERALES Y EXTRAORDINÁRIAS. Madrid: Imprenta Nacional, vários tomos.

CONSELHO DE ESTADO (1842-1889): CONSULTAS DA SEÇÃO DE NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. Introdução e organização de José Francisco Rezek. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978. 2v.

CONSTANT, Benjamin. Princípios de Política Aplicáveis a todos os governos. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

_____. Cours de Politique Constitutionnelle. Réimpression de l'édition de 1872. Paris : Libraire de Guillaumin et Cje, 1982. Disponível em : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5457h/f4.item>. Último acesso em: 18/07/2022.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE BATAVE. Haye: Imprimerie d'État, 1805.

COLEÇÃO DE LEIS DO IMPÉRIO DO BRASIL (1808 - 1889). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/colecao-anual-de-leis>. Último acesso em: 30/07/2022.

CLERMONT-TONNERRE. Analyse raisonnée de la Constitution française décrétée par l'Assemblée Nationale. Paris : L'imprimerie de migneret, 1791.

DIÁRIO DAS CORTES GERAIS E EXTRAORDINÁRIAS DA NAÇÃO PORTUGUESA (DCG, sessão de...). Disponível em: <https://debates.parlamento.pt/catalogo/mc/c1821>. Último acesso em: 18/07/2022.

DIARIO DE LAS DISCUSSIONES Y ACTAS DE LAS CORTES (DDC, sessão de...). Cadiz: Imprenta Real, 1811/1812. Vários volumes.

DRUMMOND, Antonio de Vasconcelos Menezes de. Preleções em Direito Internacional com referência e aplicação de seus princípios. Pernambuco: Typographia do Correio do Recife, 1867.

DRUMMOND (CONSELHEIRO), Antonio de Menezes Vasconcelos de. Anotações de A.M. Vasconcelos de Drummond à sua biografia. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2012.

DU MONT, Jean (Baron de Carels-Croon). Corps Diplomatique du Droits des Gens, contenant un recueil des traitez d'alliance, de paix, de treve, de neutralité, de commerce, d'échange, de protection, de toutes les conventions, transactions, pactes, concordats, qui on été faits.... Amsterdam : 1728. Vários tomos.

FALAS DO TRONO: DESDE O ANO DE 1823 ATÉ O ANO DE 1889: ACOMPANHADAS DOS RESPECTIVOS VOTOS DE GRAÇA DA CÂMARA TEMPORÁRIA. Coligidas na Secretaria da Câmara dos Deputados; prefácio de João Bosco Bezerra Bonfim e Pedro Calmon. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2019.

FORRESTER, Thomas. Rambles in Norway among the fjelds ans fjords of Central and Western disctricts. London: Longman, Brown, Green, & Longman, 1855.

GONZAGA, Tomás Antônio. Tratado de Direito Natural. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

HENRIQUES DE SOUZA, Braz Florentino. Do Poder Moderador. Recife: Typografia Univeral, 1864.

HOMEM DE MELLO, Francisco Ignacio Marcondes. A Constituinte perante a história. io de Janeiro: Typ. da Actualidade, 1863.

INVENTÁRIO DO ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY NO RIO DE JANEIRO. Documentação entre 1822 a 1889. Rio de Janeiro, fevereiro de 2018. Disponível em: https://funag.gov.br/chdd/images/catalogos/catalogoahi_1822_1889.pdf. Último acesso em: 10/09/2022.

LAING, Samuel. Journal of a Residence in Norway during the years of 1834, 1835 and 1836. London: Longman, Rees, Orme, Brown, Green, & Longman, 1836.

LEMBRANÇAS E APONTAMENTOS DO GOVERNO PROVIZORIO DA PROVINCIA DE S. PAULO PARA OS SEUS DEPUTADOS, MANDADAS PUBLICAR POR ORDEM DE SUA ALTEZA REAL, PRINCIPE REGENTE DO BRASIL; A INSTÂNCIAS DOS MESMOS SENHORES DEPUTADOS. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1821.

MELLO FREIRE, Paschoal José de. Instituições de Direito Civil Português tanto público quanto particular. Boletim do Ministério da Justiça, 1996.

_____. Projeto para um novo Código de Direito Público. [s.d.]. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 09/09/2022.

MENDES DE ALMEIDA, Candido. Código Filipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal. Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Filomático, 1871.

MIRANDA, José Antonio de. Memória Constitucional: Boletim do Ministério da Justiça e Política sobre o Estado presente de Portugal e do Brasil. Rio de Janeiro: Typographia Régia, 1821.

MIRABEAU, Comte de. Correspondance entre le Comte de Mirabeau et le Comte de La Mark. Auguste Pagny, Libraire-Éditeur : Bruxelles, 1851.

NOTAS AO PLANO DO NOVO CODIGO DE DIREITO PUBLICO DE PORTUGAL DO DR. PASCHOAL JOSÉ DE MELLO FEITAS E APRESENTADAS NA JUNTA DE CENSURA E REVISÃO PELO DR. ANTONIO RIBEIRO. Imprensa da Universidade: 1844, Coimbra.

RECUEIL D'ACTES ET TRAITÉS POLITIQUES INTERESSANT LES PROVINCES QUI ONT FAIT PARTIE DU ROYAUME DES PAYS-BAS. Partie I. Liège: J. Desoer Libraire, 1830.

RODRIGUES, José Carlos. Constituição Política do Império seguida do Ato Adicional, da Lei de sua Interpretação e de outras, analisada por um juriconsulto. Rio de Janeiro: Eduardo e Henrique Laemmert, 1863.

RIBAS, Antonio Joaquim. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: F. L. PINTO & C., LIVREIROS-EDITORES, 1866.

RIBEIRO, Lourenço José. Análise da Constituição Política do Império do Brasil. Revista Arquivos do Ministério da Justiça, ano 34, número 142, abr.-jun., 1977.

RIKSFORSAMLINGENS FORHANDLINGER – Grundlovsutkast. Kristiania: Grøndahl & Sønns Boktrykeri, 1916.

SALAS, Ramon. Lições de Direito Público Constitucional para as escolas de Salamanca. Lisboa: Typografia Rollandiana, 1822. Volume 1. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 09/09/2022.

SÃO PAIO, Francisco Coelho de Souza e. Preleções de Direito Público e Particular. Coimbra: Real Imprensa da universidade, 1793. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 09/09/2022.

SEQUEIRA, Manuel Gomes Quaresma de. Projeto para a Constituição Portuguesa sobre as bases da Espanhola com notas ao mesmo projeto oferecido ao Soberano Congresso das Cortes Extraordinárias Constituintes. 1821. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 09/09/2022.

SILVA, Antonio Delgado da. Collecção da Legislação Portuguesa desde a última compilação das ordenações. Lisboa: Tipografia Maignense, 1830.

SILVA PINTO, Luiz Maria da Silva. Dicionario da lingua brasileira. Ouro Preto: Typographia de Silva, 1832. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/5414>. Último acesso em: 09/09/2022.

SOUZA, Joaquim Rodrigues de. Analyse e commentario da Constituição Política do Império do Brasil ou theoria e pratica do governo constitucional brasileiro. São Luís do Maranhão: 1870, 2v.

SUSTENTAÇÃO DOS VOTOS DOS DEPUTADOS RAIMUNDO JOSÉ DA CUNHA MATTOS E LUIZ AUGUSTO MAY SOBRE A CONVENÇÃO PARA A FINAL EXTINÇÃO DO COMÉRCIO DE ESCRAVOS. Rio de Janeiro: Typografia de Pedro Plancher-Seignot, 1827.

PINHEIRO-FERREIRA, Silvestre. Projetos de Ordenações para o Reino de Portugal. Paris: Tipografia de Casimir, 1831. 2 Tomos. Disponível em: <https://novalaw.unl.pt/arquivo-digital-antonio-manuel-hespanha/>. Último acesso em: 10/09/2022.

PINTO, Antonio Pereira. Coleção completa dos tratados celebrados pelo Brasil com diferentes nações estrangeiras acompanhada de uma notícia histórica, e documentada sobre as convenções mais importantes. Rio de Janeiro: F. L. Pinto, 1864-69, 4v.

TELLES, José Homem Correa. Comentário crítico à Lei da Boa Razão. Lisboa: Tipografia de Maria da Madre de Deus, 1865.

THIBAUDEAU, Antonie-Clair. Mémoires sur le Consulat 1799 a 1804. Paris : Ponthieu et Cie, Libraires, 1827.

THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787 (RFC, sessão de...). Organizado por Max Farrand. New Haven: Yale University Press, 1911, 3v.

URUGUAI, Visconde de. Ensaio sobre Direito Administrativo. São Paulo: Editora 34, 2002.

GÓES E VASCONCELLOS, Zacarias de. Da Natureza e Limites do Poder Moderador. Rio de Janeiro: Typografia Universal, 1862.

Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando. O Reconhecimento da Independência do Brasil. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1927.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Formação da diplomacia econômica no Brasil. Brasília: FUNAG, 2017. 3v.

ARAÚJO, João Hermes Pereira de. A Processualística dos Atos Internacionais. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1958.

BETHELL, Leslie. A abolição do comércio brasileiro de escravos. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.

BLACKSTONE, sir William. Commentaries on the Laws of England in Four Books, vol. 1. Indianapolis: Liberty Fund, INC., 2011. Disponível em: http://files.libertyfund.org/files/2140/Blackstone_1387-01_EBk_v6.0.pdf. Último acesso em: 18/07/2022.

BYNKERSHOEK, Cornelius Van. On Questions of Public Law. Oxford: Clarendon press London: Humphrey Milford, 1930. Disponível em: <https://constitution.org/2-Authors/bynk/bynk.htm>. Último acesso em: 10/09/2022.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. 1808-2008 – Itamaraty: dois séculos de História. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Volume 1.

CARVALHO, José Murilo de. A construção da Ordem e Teatro das Sombras. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CARVALHO, Manuel Emílio Gomes de. Os deputados brasileiros nas Cortes Gerais de 1821. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

CERVO, Amado Luiz. O parlamento brasileiro e as relações exteriores: 1826-1889. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CALÓGERAS, J. Pandiá. A política exterior do Império; introdução, João Hermes Pereira de Araújo. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1998. 3v.

CAMARA, José Sette. The ratification of international treaties. Toronto, Ontario Publishing, 1949.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A questão do sistema de governo no pensamento político imperial: o problema do poder moderador. Caxambu/MG: XVIII Encontro anual da ANPOCS, 1994.

DEIRÓ, Pedro Eunápio da Silva. Fragmentos de estudos da história da Assembleia Constituinte do Brasil. Brasília: Senado, Conselho Editorial, 2006.

DUFAUL, P. A. ; DUVERGIER, J. B. ; GUADET, J. Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques. Paris : Béchét Ainé, 1823. Tomo III.

DUTRA, P. Literatura jurídica no Império. Rio de Janeiro: Padma, 2004.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Curso de direito constitucional brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GABSCH, Rodrigo d'Araujo. Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil. Brasília: FUNAG, 2010.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Direito Internacional no Brasil: pensamento e tradição. Editora Lumen Juris, 2021, 2v.

GAMMELGAARD, Karen; HOLMØYVIK, Eirik. Writing Democracy: The Norwegian Constitution 1814-2014. New York: Berghahn, 2014.

GLISSEN, John. La Constitution belge de 1831 : ses sources, son influence. Res Publica, volume 10, issue special, p. 107-141.

GRINBERG, Keila. Interpretação e Direito Natural: Análise do Tratado de Direito Natural de Tomás Antônio Gonzaga. Revista de História Regional, v. 2, n. 1, 2007. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/rhr/article/view/2025>. Último acesso em: 10/09/2002.

GROTIUS, Hugo. O Direito da Guerra e da Paz. Ijuí: Editora Unijuí, 2005. V. 2.

HAGGENMACHER, Peter. Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-Making Function. Chicago-Kent Law Review. Volume 67 Issue 2 Symposium on Parliamentary Participation in the Making and Operation of Treaties: Junho, 1991.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist Papers. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

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

_____. A Cultura Jurídica Europeia: síntese de um milênio. Almedina: 2012.

HOBBS, Thomas. Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Martin Claret, 2015.

HOBBSAWM, Eric J. A Era das Revoluções. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

LESAFFER, Randall. Peace Treaties and International Law in European History: From the Late Middle Ages to World War One. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LEAL, Aurelino. História Constitucional do Brasil. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2014.

OLIVEIRA LIMA, Manuel de. O Império Brasileiro 1822-1889. São Paulo: Companhia Melhoramentos de São Paulo, 1927.

_____. O movimento da Independência (1821-1822). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2019.

LOUREIRO, João Carlos. A Constituição da Noruega: uma fonte do constitucionalismo luso-brasileiro. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: dezembro, 2017.

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

KETCHAM, Ralph Louis. The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. Turtleback Books: 2003.

KLARMAN, Michael J. The Framers' Coup: The Making of the United States Constitution. Oxford University Press: 2016.

KNUTSEN, Jan Normann. Aspects of the Union between Sweden and Norway (1814-1905). Folia Scandinavica. Vol. 4. Poznań 1997, fl. 225-239.

JOURDAN, Annie. La Révolution batave : un cas particulier dans la grande famille des républiques sœurs ? Annales historiques de la Révolution française, vol. 378, Octobre-Décembre, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/ahrf.13364>.

MARTENS, Georg Friedrich von. Cours Diplomatique ou Tableau des Relations Exterieures. Paris : Les Frères Levrault, 1801. Disponível em : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k936277/f2.item.texteImage>. Último acesso em: 29/08/2022.

MANCHESTER, Alan Krebs. Preeminência Inglesa no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

MATTINGLY, Garret. Renaissance Diplomacy. Baltimore: Penguin Books, 1955.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. O Poder de Celebrar Tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do direito internacional, do direito comparado e do direito constitucional brasileiro. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

_____. O Poder Legislativo e os Tratados internacionais. Porto Alegre: Instituto dos advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MELLO, Celso Albuquerque de. Ratificação de tratados. Rio de Janeiro: 1966, Livraria Freitas Bastos S.A.

MENDES, Marcelo Bueno. A Formação do Pensamento Político-Constitucional Brasileiro: do Pluralismo das Ideias Europeias ao Processo de Ideologização Misoneísta no Brasil (1808-1824). Tese (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

MERON, Theodor. The Authority to Make Treaties in the Late Middle Ages. The American Journal of International Law , Jan., 1995, Vol. 89, No. 1 (Jan., 1995), pp. 1-20.

MERÊA, Manuel Paulo. Projeto de Constituição de 1823. Bol. Fac. Direito de Coimbra, 58, 1967.

MICHON, Louis. Traités Internationaux devant les chambres. Paris : A. Chevalier-Marescq & Cie, Éditeurs, 1901.

MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.L. Droit Intertational et droit constitutionnel. Recueil des cours / Académie de droit international de La Haye. La Haye : 1931. Volume 48. Disponível em : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6136491b>. Último acesso em: 10/08/2022.

MOHNHAUPT, Heinz, Potestas legislativa und Gesetzesbegriff im Ancien Régime. Historische Vergleichung im Bereich von Staat UND Recht. Frankfurt-am-Main, 2000, p. 221 ss.

MORAES, Alexandre José de Melo. A Independência e o Império do Brasil ou a Independência comprada por dois milhões de libras esterlinas e o Império do Brasil com dois Imperadores no seu reconhecimento. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

MORAES E SILVA, Antonio de. Dicionario da lingua portugueza recopilado de todos os impressos até o presente. Lisboa: Typographia de M.P. de Lacerda, 1823.

NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras: 1824. Brasília: Senado Federal, Coordenações de Edições Técnicas, 2018.

PEREIRA, Aline Pinto. A monarquia constitucional representativa e o locus da soberania no Primeiro Reinado: Executivo versus Legislativo no contexto da Guerra da Cisplatina e da formação do Estado no Brasil. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

PICAVET, C G. La Diplomatie Française au temps de Louis XIV (1661-1715). Paris : Libraire Félix Alcan, 1930.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (organizador). Pensamento Diplomático Brasileiro; formuladores e agentes da política externa (1750-1950). Brasília: FUNAG, 2013.

REZEK, Francisco. Direito internacional público: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 2011.

RIHGB. Projeto de Constituição “no Apostolado” e sua autoria. Tomo LXXVII, Parte II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916.

RICUPERO, Rubens. A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016). Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIO BRANCO, Barão do. Obras do Barão do Rio Branco V: Questões de limites, Exposições de Motivos. Brasília: FUNAG, 2012.

RODAS, João Grandino. *Tratados Internacionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

RODRIGUES, José Honório de. *A Assembleia Constituinte Brasileira de 1823*. Petrópolis: Editora Vozes, 1974.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Lettres Écrites de la Montagne*. Amsterdam: Marc Michel Rey, 1764. Seconde Partie.

_____. *Do Contrato Social*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira (Saraiva de Bolso), 2011.

ROURE, Agenor de. *Formação constitucional do Brasil*. Brasília: Senado, Conselho Editorial, 2016.

SEELAENDER, Airton L. C. L. *A Polícia e o Rei-Legislador: notas sobre algumas tendências da legislação portuguesa no Antigo Reinado*. *História do Direito Brasileiro. Leituras da Ordem Jurídico Nacional*. São Paulo: Atlas, 2008.

SODRÉ, Nelson Werneck. *História da Imprensa no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

SOUSA, Octávio Tarquínio. *A vida de D. Pedro I. Tomo II. Volume 2*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 2015.

STEVENS, Fred. *Guillaume Ier, codificateur du royaume des Pays-Bas et la « renationalisation » du droit (1815-1831)*. Presses de l'Université Saint-Louis, 2016.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *Os construtores do Império*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *Repertório da Prática brasileira do Direito Internacional Público (Período 1899-1918)*. Brasília: FUNAG, 2012. V. 2. .

VARNHAGEN, Francisco Adolfo de. *História da Independência do Brasil até ao reconhecimento pela antiga metrópole, compreendendo, separadamente, a dos sucessos ocorridos em algumas províncias até essa data*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2010.

VELLOSO, Júlio Cesar de Oliveira. *Constituição e responsabilidade no Império do Brasil: embates parlamentares sobre a responsabilização de ministros, magistrados e empregados públicos em geral (1826-1832)*. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2016.

VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

_____. Le Droit des Gens. Londres: 1758. Disponível em : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k865729/f4.item>. Último acesso em: 08/09/2022.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1982.

WICQUEFORT, Abraham van. L'ambassadeur et ses fonctions. Partie 2. Cologne: Pierre Marteau, 1715. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k93845q/f1.item>. Último acesso em 10/09/2022.

APÊNDICE A – APRESENTA A RELAÇÃO DE DISPOSITIVOS REFERENTES À RATIFICAÇÃO DES TRATADOS EM CONSTITUIÇÕES ESTRANGEIRAS

1. Estados Unidos da América

.Constituição de 17 de setembro de 1787:

Article II

Section 2

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments.

2. França

.Constituição de 3 de setembro de 1791:

Chapitre III - De l'exercice du pouvoir législatif

Section première. - Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative.

Article 3. - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification

Chapitre IV - De l'exercice du pouvoir

Section III. - Des relations extérieures.

Article 3. - Il appartient au roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaire au bien de l'Etat, sauf la ratification du Corps législatif.

.Constituição do Ano I (24 de junho de 1793):

Des fonctions du Corps législatif

Article 55. - Sont désignés, sous le nom particulier de décret, les actes du Corps législatif, concernant:

- La ratification des traités.

Du Conseil exécutif

Article 70. - Il négocie les traités.

.Constituição do Ano III (22 de agosto de 1795):

Article 331. - Le Directoire exécutif arrête, signe ou fait signer avec les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions qu'il juge nécessaires au bien de l'Etat. - Ces traités et conventions sont négociés au nom de la République française, par des agents diplomatiques nommés par le Directoire exécutif, et chargés de ses instructions.

Article 332. - Dans le cas où un traité renferme des articles secrets, les dispositions de ces articles ne peuvent être destructives des articles patents, ni contenir aucune aliénation du territoire de la République.

Article 333. - Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés et ratifiés par le Corps législatif ; néanmoins les conditions secrètes peuvent recevoir provisoirement leur exécution dès l'instant même où elles sont arrêtées par le Directoire.

.Constituição do Ano VIII (13 de dezembro de 1799):

Article 49. - Le gouvernement entretient des relations politiques au-dehors, conduit les négociations, fait les stipulations préliminaires, signe, fait signer et conclut tous les traités de paix, d'alliance, de trêve, de neutralité, de commerce, et autres conventions.

Article 50 - Les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce, sont proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois. - Seulement, les discussions et délibérations sur ces objets, tant dans le Tribunat que dans le Corps législatif, se font en comité secret quand le gouvernement le demande.

Article 51. - Les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

.Constituição do Ano X (4 de agosto de 1802)

Article 58. - Le Premier consul ratifie les traités de paix et d'alliance, après avoir pris l'avis du conseil privé. - Avant de les promulguer, il en donne connaissance au Sénat.

3. Espanha

.Constituição de 19 de março de 1812:

Art. 131. Las facultades de las Cortes son:

Séptima. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.

Art. 171. Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes:

Tercera. Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada a las Cortes.

Art. 172. Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes:

Quinta. No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes.

Sexta. No puede tampoco obligarse por ningún tratado a dar subsidios a ninguna potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes.

Art. 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

4. Portugal

.Bases da Constituição de 9 de março de 1821:

29. Às Cortes pertence nomear a Regência do Reino, quando assim for preciso; prescrever o modo por que então se há de exercitar a sanção das leis, e declarar as atribuições da mesma Regência. Somente às Cortes pertence também aprovar os Tratados de aliança ofensiva e defensiva; de subsídios, e de Comércio; conceder ou negar a admissão de Tropas estrangeiras dentro do Reino: determinar o valor, peso e, lei, e tipo das moedas, e terá as demais atribuições, que a Constituição designar.

.Constituição de 23 de setembro de 1822:

Art. 103. Competem às Cortes, sem dependência da sanção Real, as atribuições seguintes:

VI — Aprovar os tratados de aliança ofensiva ou defensiva, de subsídios, e de comércio, antes de serem ratificados;

Art. 123. Especialmente competem ao Rei as atribuições seguintes:

XIV — Fazer tratados de aliança ofensiva ou defensiva, de subsídios e de comércio, com dependência da aprovação das Cortes (art. 103, n.º VI).

Art. 167. O Rei ouvirá o Conselho de Estado nos negócios graves, e particularmente sobre dar ou negar a sanção das leis; declarar a guerra ou a paz; e fazer tratados.

APÊNDICE B – COMPARA OS ARTIGOS DO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO DE 1823 COM O PROJETO DO CONSELHO DE ESTADO, INSERIDO NA CARTA DE 1824

Tabela 1 - Dispositivos relacionados à processualística de tratados

Projeto de Constituição da Assembleia Constituinte – 1823	Projeto de Constituição do Conselho de Estado – Carta Política de 1824
Art. 142. São atribuições do Imperador:	Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições
(Sem previsão)	VII. Dirigir as Negociações Políticas com as Nações estrangeiras
IX. Declarar a guerra e fazer a paz, participando à Assembleia Geral todas as comunicações que julgar compatíveis com os interesses e segurança do Estado.	IX. Declarar a guerra, e fazer a paz, participando à Assembleia as comunicações, que forem compatíveis com os interesses, e segurança do Estado.
X. Fazer Tratados de aliança ofensivos ou defensivos, de subsidio e comércio, levando-os, porém ao conhecimento da Assembleia Geral, logo que o interesse e segurança do Estado o permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz contiverem cessão ou troca de território do Império ou de possessões a que o Império tenha direito, não poderão ser ratificados sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral.	VIII. Fazer Tratados de aliança ofensiva, e defensiva, de subsidio, e comércio, levando-os depois de concluídos ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse, e segurança do Estado permitirem. Se os Tratados concluídos em tempo de paz envolverem cessão, ou troca de território do Império, ou de possessões, a que o Império tenha direito, não serão ratificados, sem terem sido aprovados pela Assembleia Geral.
XII. Fazer executar as leis, expedir decretos, instruções e regulamentos adequados a este fim, e prover a tudo o que for concernente à segurança interna e externa na forma da constituição.	XII. Expedir os Decretos, Instruções, e Regulamentos adequados á boa execução das Leis.
Art. 184. Os conselheiros privados serão ouvidos nos negócios graves, particularmente sobre a declaração de guerra, ou paz, tratados, e adiamento da Assembleia.	Art. 142. Os conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves, e medidas gerais da pública Administração; principalmente sobre a declaração da guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões, em que o Imperador se proponha exercer qualquer das atribuições próprias do Poder Moderador, indicadas no Art. 101, à exceção da VI.

Fontes: HOMEM DE MELLO, 1863 e PROJETO DE CONSTITUIÇÃO PARA O IMPÉRIO ORGANIZADO NO CONSELHO DE ESTADO, 1823.

APÊNDICE C – DEMONSTRA AS DATAS DE ASSINATURA, RATIFICAÇÃO, INTERNALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO À ASSEMBLEIA GERAL DOS TRATADOS CELEBRADOS NO PRIMEIRO REINADO, ADICIONADO DOS NEGOCIADORES BRASIELIROS.

Tabela 2 – Tratados bilaterais celebrados entre 1822 e 1831.

Tratado firmado e data da assinatura	Data da ratificação	Diploma usado para sanção, conforme as Coleções de Leis	Apresentação à Assembleia Geral	Negociadores Brasileiros
Tratado de Paz e Aliança com Portugal (29/08/1825)	Ratificado em 30/08/1825	Decreto de 10/04/1826 (Coleção de 1880)	<p>Ofício MNE à Câmara em 19/06/1826 (sem remessa do tratado)</p> <p>-Envio da cópia do tratado à Câmara em 01/08/1826 (solicitado em 19/07/1826)</p> <p>Ofício MNE ao Senado em 30/06/1826 (sem remessa do tratado)</p> <p>-Envio da cópia do tratado ao Senado em 06/07/1826 (Solicitado em 04/07/1826)</p>	Luiz José de Carvalho e Mello (logo Visconde da Cachoeira), Barão de Santo Amaro, Francisco Vilela Barbosa (logo Visconde de Paranaguá).
Convenção adicional ao tratado de amizade com Portugal (29/08/1825)	Ratificado em 30/08/1825	Internalizado pelo mesmo Decreto	<p>.Ofício MNE à Câmara em 19/06/1826 (sem remessa do tratado).</p> <p>-Envio da cópia da convenção à</p>	Luiz José de Carvalho e Mello (futuro Visconde da Cacheira), Barão de

			<p>Câmara em 21/06/1827 (solicitada em 18/06/1827)</p> <p>.Ofício MNE ao Senado em 30/06/1826 (sem remessa do tratado)</p> <p>-Envio da cópia da convenção em 06/07/1826 (solicitada em 04/07/1826)</p>	Santo Amaro, Francisco Vilella Barbosa (futuro Visconde de Paranaguá)
Tratados com a Grã-Bretanha de comércio e fim do tráfico negreiro (18/10/1825)	Não ratificado por Londres	_____	_____	Luiz José de Carvalho e Mello (futuro Visconde da Cacheira), Visconde de Santo Amaro, Francisco Vilella Barbosa (futuro Visconde de Paranaguá)
Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com a França (08/01/1826)	Ratificado em 06/06/1826	Carta de Lei de 06/06/1826 (Coleção de 1880)	<p>.Cópia apresentada à Câmara em 01/08/1826 (enviado em conjunto do Tratado de 29/08/1825)</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 28/07/1826.</p>	Visconde de Santo Amaro e Visconde de Paranaguá

<p>Convenção com a Grã-Bretanha para pôr fim ao tráfico negreiro (23/11/1826)</p>	<p>Ratificada em 23/11/1826</p>	<p>Carta de Lei de 23/11/1826 (Coleção de 1880)</p>	<p>.Cópia apresentada à Câmara em 22/05/1827</p> <p>.Cópia apresentada em Sessão de 30/07/1827 (solicitada em 22/07/1827)</p>	<p>Marquês de Inhambupe e Marquês de Santo Amaro</p>
<p>Tratado preliminar de paz com a República das Províncias Unidas do Rio do Prata (24/05/1827)</p>	<p>Não ratificado por Buenos Aires</p>	<p>_____</p>	<p>_____</p>	<p>Marquês de Queluz, Marquês de S. Leopoldo, Marquês de Maceió</p>
<p>Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com a Áustria (16/06/1827)</p>	<p>Ratificado em 29/11/1827</p>	<p>Carta de Lei de 29/11/1827 (Coleção de 1878)</p>	<p>.Cópia apresentada à Câmara em 28/07/1828</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 28/07/1828</p>	<p>Marquês de Rezende</p>
<p>Tratado de Amizade, Comércio e Navegação com a Grã-Bretanha (17/08/1827)</p>	<p>Ratificado em 17/08/1827</p>	<p>Carta de lei de 17/08/1827 (Coleção de 1878)</p>	<p>.Citado na Fala do trono: 03/05/1828</p> <p>.Cópia apresentada à Câmara em 28/07/1828</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 28/07/1828</p>	<p>Marquês de Queluz, Visconde de S. Leopoldo, Marquês de Maceió</p>
<p>Tratado de Amizade, Comércio e Navegação e com as cidades Hanseáticas (17/11/1827)</p>	<p>Ratificado em 17/11/1827</p>	<p>Carta de Lei de 17/11/1827 (Coleção de 1878)</p>	<p>.Cópia apresentada à Câmara em 28/07/1828</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 28/07/1828</p>	<p>Marquês de Queluz e Conde de Lages</p>

Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com a Prússia (09/07/1827)	Ratificado em 17/04/1828	Carta de Lei de 18/04/1828 (Coleção de 1878)	.Citado na Fala do trono: 03/05/1828 .Cópia apresentada à Câmara em 28/07/1828 .Cópia apresentada ao Senado em 28/07/1828	Marquês de Queluz, Marquês de S. Leopoldo, Marquês de Maceió
Tratado de Comércio e Navegação com a Dinamarca (26/04/1828)	Ratificado em 26/10/1828	Carta de Lei de 26/10/1828 (Coleção de 1878)	Citado na Fala do Trono em 03/05/1829 .Cópia apresentada à Câmara em 06/07/1829 (solicitado em 12/06/1829) .Cópia apresentada ao Senado em 04/07/1829	Marquês de Aracaty, Bento Barroso Pereira, Lucio Soares Teixeira de Gouveia
Convenção preliminar de Paz com a República das Províncias Unidas do Rio da Prata (27/08/1828)	Ratificada em 30/08/1828	Carta de Lei de 30/08/1828 (Coleção de 1878)	Citada na Fala do Trono em 03/05/1829 .Cópia apresentada à Câmara em 06/07/1829 (solicitado em 12/06/1829) .Cópia apresentada ao Senado em 04/07/1829	Marquês de Aracaty, José Clemente Pereira, Joaquim de Oliveira Álvares
Artigo adicional ao Tratado com a França (21/08/1828)	Ratificado em 05/03/1829	Carta de Lei de 05/03/1829 (Coleção de 1877)	Citado na Fala do Trono em 03/05/1829 .Cópia apresentada à	Marquês de Aracaty, José

			<p>Câmara em 06/07/1829 (solicitado em 12/06/1829)</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 04/07/1829</p>	Clemente Pereira
<p>Convenção com a França [indenização navios detidos na Guerra do Prata] (21/08/1828)</p>	<p>Ratificado em 11/03/1829*</p>	<p>Decreto de 10/09/1829 (Coleção de 1877)</p>	<p>Citado na Fala do Trono em 03/05/1829</p> <p>.Cópia apresentada à Câmara em 06/07/1829</p> <p>.Sem registro de cópia apresentada ao Senado</p> <p>Sessões secretas em 19/09/1828; 06/08/1829 e 12-14/08/1829</p>	<p>Marquês de Aracaty, José Clemente Pereira</p>
<p>Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com os EUA (12/12/1828)</p>	<p>Ratificado em 12/12/1828</p>	<p>Carta de Lei de 12/12/1828 (Coleção de 1878)</p>	<p>Citado na Fala do Trono em 03/05/1830</p> <p>.Cópia apresentada à Câmara em 06/07/1829 (solicitado em 12/06/1829)</p> <p>.Cópia apresentada ao Senado em 04/07/1829</p>	<p>Marquês de Aracaty e Miguel de Souza Mello e Alvim</p>
			<p>Citado na Fala do Trono em 03/05/1830</p> <p>.Cópia</p>	

Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com os Países Baixos (20/12/1828)	Ratificado em 20/12/1828	Carta de Lei de 20/12/1828 (coleção de 1878)	apresentada à Câmara em 06/07/1829 (solicitado em 12/06/1829) .Cópia apresentada ao Senado em 04/07/1829	Marquês de Aracaty, José Clemente Pereira e Miguel de Souza Mello e Alvim.
Tratado de Amizade, Navegação e Comércio com a Sardenha (07/02/1829)	Não ratificado	_____	_____	_____
Tratado de Casamento de D. Pedro com D. Amélia (30/05/1829)	Ratificado em 30/07/1829	Carta de Lei de 30/07/1829 (coleção de 1877)	.Citado na Fala do Trono em 03/05/1830	Marquês de Barbacena

Fontes: COLEÇÕES DE LEIS DO IMPÉRIO; ANAIS DO SENADO IMPERIAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS; FALAS DO TRONO (2019).