



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

PATRICK PONTE ACELINO DE SOUSA

**A responsabilidade dos empregados públicos régios no
contexto do primeiro reinado: da Assembleia Geral de 1823 à
Lei de 15 de outubro de 1827**

**BRASÍLIA
2023**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA**

PATRICK PONTE ACELINO DE SOUSA

A responsabilidade dos empregados públicos régios no contexto do primeiro reinado: da Assembleia Geral de 1823 à Lei de 15 de outubro de 1827

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de História do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de licenciado em História.

Orientadora: Prof^a. Dra. Neuma Brilhante Rodrigues

**BRASÍLIA
2023**

PATRICK PONTE ACELINO DE SOUSA

A responsabilidade dos empregados públicos régios no contexto do primeiro reinado: da Assembleia Geral de 1823 à Lei de 15 de outubro de 1827

Banca examinadora

Prof^ª Doutora Neuma Brilhante Rodrigues (His-UnB) - Presidenta da banca

Professora Mestre Vanessa de Jesus Queiroz (doutoranda PPGHIS - UnB)

Professor Mestre Mateus Henrique Siqueira Gonçalves (doutorando PPGHIS - UnB)

Professor Doutor Marcelo Balaban (His - UnB) - Suplente

(Data da Defesa: 23/02/2023, às 8h)

**BRASÍLIA
2023**

A responsabilidade dos empregados públicos régios no contexto do primeiro reinado: da Assembleia Geral de 1823 à Lei de 15 de outubro de 1827

*Patrick Ponte Acelino de Sousa
Graduando da Universidade de Brasília*

Resumo

A responsabilização dos empregados públicos (aqui entendidos em *lato sensu*) traz consigo discussões de elementos que estão envolvidos sob extensa historicidade. Da independência, em 1822, ao ano de 1827, o Brasil passou por experiências que favoreceram a emergência de pautas as quais constituíram base para as discussões dos parlamentares na Assembleia Constituinte de 1823 e, após a reabertura do parlamento em 1826, durante a primeira legislatura. A responsabilização dos empregados públicos foi uma das pautas desse período. Esse debate levantou questões complexas, colocando em evidência a responsabilidade dos ministros de estado, regulamentada pela Lei de Responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado de 1827. Este artigo fecha-se em torno desse tema e objetiva trabalhá-lo sob algumas perspectivas que visavam, em última instância, consolidar um projeto de império. Para isso, utilizaremos algumas fontes oriundas do recorte temporal mencionado (tais quais a Constituição de 1824, os anais oriundos da constituinte de 1823 e da legislatura iniciada em 1826, e, por fim, a Lei de 1827).

Palavras-chave: empregados públicos; assembleia constituinte; responsabilização dos empregados públicos; ministros de estado; Lei de responsabilidade.

Introdução

A Independência do Brasil trouxe ao novo país numerosas demandas, dentre as quais convém destacar a afirmação da unidade e a elaboração de leis que se ajustassem ao caso tipicamente brasileiro, desvinculado do contexto português, e que impusesse limites aos administrados e administradores, visando a finalidades diversas. Sob a seara das limitações, observou-se a elaboração de uma legislação que trouxe aspectos relacionados à responsabilidade dos empregados públicos pela prática de seus atos.

A responsabilidade dos empregados públicos, assim como outros assuntos vultosos, foi influenciada por mudanças ocorridas ao longo do século XIX, pautadas em grande medida pelo desenvolvimento e difusão dos ideários liberal e constitucionalista daquele momento, o qual revelou novos conceitos e novas interpretações a conceitos já existentes. Esse panorama foi refletido na organização político-administrativo do Brasil, marcada pelo estabelecimento da monarquia constitucional representativa, caracterizada pela redução dos poderes do monarca e pelo fortalecimento do parlamento, a quem cabia representar o povo, assim como legislar a seu favor. Logo, a preocupação em torno do debate da responsabilização dos empregados é oriunda desse cenário, no qual houve o fortalecimento de recortes que caracterizaram a forma de governar que se consolidava.

A Lei de Responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado emerge dessa perspectiva. Publicada em 15 de outubro de 1827, a Lei está disposta em 61 artigos que contemplam disposições acerca da natureza dos delitos passíveis de serem cometidos por seus agentes e suas respectivas penas e da maneira de proceder contra os Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado.

Essa norma, na generalidade, discrimina quais seriam as ações cabíveis de punição, citando delitos como traição, peita, suborno ou concussão, abuso de poder, falta de inobservância da Lei e atentado contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos¹. Ao arrolar as condutas inapropriadas e cabíveis de responsabilização, há a inferência de que os deputados encarregados pela elaboração da Lei visavam a alguns propósitos que, no final das contas, se relacionavam diretamente com a construção de um projeto de império que se encontrava em disputa com o defendido pelo imperador e que

¹ “Só seriam denominados cidadãos aqueles que estivessem em pleno exercício dos direitos do homem: como tais, poderiam eleger e ser eleitos. Era negada aos escravos a condição de cidadãos e a de estrangeiros, uma vez que vinham da África banidos de sua pátria e pertenciam a quem os remira.” (PEREIRA; RIBEIRO, 2009, p.148-149)

era marcado pela interferência desse na administração do império, situação legitimada pela Constituição de 1824. Faremos uma análise desses propósitos adiante, para assim podermos enxergar os delitos discriminados acima e suas penas sob uma nova perspectiva.

Para entendermos o amplo significado daquela lei, é necessário acompanhar eventos e debates que contribuíram para a sua feitura. A discussão da lei teve início na Assembleia Geral Constituinte de 1823, cujos anais trazem uma série de falas sobre o tema. A outorga da Constituição em 1824 acrescenta novas informações à temática por dispor de um texto formal e que prevê institutos relacionados à responsabilização. E, por fim, a reabertura do Parlamento, em 1826, eleva o tom das discussões quando os deputados reunidos urgem sobre a regulamentação de lei específica no tocante à responsabilidade e agem positivamente para a concretização dessa pretensão.

Inscrito a esses contextos, o objetivo do presente trabalho é o de compreender a responsabilização dos empregados públicos, nas figuras dos ministros, secretários e conselheiros de estado, no Brasil do pós-independência, tendo como referências alguns dos conceitos e eventos ocorridos no espaço temporal de 1823 a 1827. Trataremos desses acontecimentos amparados pelos conceitos de, sobretudo, monarquia constitucional e sistema de freios e contrapesos, assim como demais discussões relacionadas a esses conceitos. A Lei de Responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, de 1827, será o principal documento histórico para o estudo em questão, uma vez que a norma em comento representou a concretização de um objetivo lançado ainda em 1823 e reproduziu as mudanças pelas quais o Brasil passava e alguns dos anseios dos parlamentares. Os anais provenientes dos eventos ocorridos no recorte temporal supracitado e a Constituição de 1824 também serão utilizados, uma vez que são documentos históricos de grande valia para a análise de falas e dispositivos que favorecem a compreensão das percepções daquele momento.

O que era ser empregado público?

Na Assembleia Geral Constituinte de 1823, em um dos debates surgidos na sessão do dia 04 de maio de 1823, o parlamentar José Joaquim Carneiro de Campos discorreu sobre a questão da remuneração dos trabalhos dos parlamentares em trabalho, chegando

à conclusão de que essa se daria na forma de alimentos², por considerar ser mais pertinente para aqueles cuja função era servir o público.

Essa colocação de José Joaquim Carneiro de Campos lançou uma discussão que extrapolou a questão da possível remuneração e alcançou a própria definição do que seria o empregado público³ e suas atribuições. Temos que às atribuições dos parlamentares, foram postos adjetivos e afirmações que caracterizam um esforço desse deputado em diferenciar as funções dos parlamentares das demais.

Nunca em direito se chamou salário ao que nós recebemos por tão nobres e augustos trabalhos. Em direito sempre se distinguiu o trabalho braçal do trabalho mental. Naquele é que se dá o nome de salário ao que por ele se recebe não neste. Aquele paga-se, e este não recebe pagamento, mas sim uma gratificação, que se chama honorário. O que nós recebemos são propriamente alimentos, e não paga de trabalhos, porque sendo puramente mental, se considera tão precioso, que não pode ser avaliado, como é o trabalho braçal. Todos nós, como membros da sociedade civil temos obrigação de a servir segundo as nossas faculdades; quando a nação nos chamou, nada mais fez do que exigir de nós a prestação de um dever a que estamos obrigados.⁴

Embora tenhamos explorado a discussão iniciada por membros do legislativo sobre o seu papel, consideramos que esse recorte nos auxilia a lançar reflexão sobre uma noção maior de empregado público, uma vez que os membros do legislativo estão também circunscritos à noção de empregado público do período, a qual, convém destacar, sofreria modificações, influenciando diretamente muitas das proposições a cargo dos parlamentares e que contribuíram para o fortalecimento da questão da responsabilidade e a posterior elaboração da Lei de 1827.

Conforme já destacado, alguns conceitos passaram por mudanças, sobretudo em vista da nova noção de governar, pautada pelos ditames da monarquia constitucional em consolidação. A noção de empregado público igualmente esteve incorporada a essas mudanças. Ficou concebido que a função precípua do empregado público era a de servir ao público, ou seja, ele era um *servidor do público*, cabendo-lhe inclusive prestar contas

² Conforme o significado jurídico do Dicionário de Antonio de Moraes Silva, alimentos, para o período em questão, significa “ casa, vestidos, comida, e outras despesas indispensáveis para o passadio”.

³ Conforme o significado jurídico do Dicionário de Antonio de Moraes Silva, empregado público significa “o que exerce emprego em repartição do Estado”.

⁴ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, sessão de 4 de maio de 1823.

pela execução de seus atos⁵. Os parlamentares confirmaram diretamente esse ponto ao tratarem das próprias condutas, citando que

É preciso entender que qual for o espírito popular tal deve ser o nosso; nós devemos ser o espelho em que ele se reflita; cumpre que entre nós respire o mesmo espírito que anima a nação. Esta verdade tem sido explicada pelos escritores clássicos em materiais de liberdade; um dos mais sinceros amigos dela, o célebre Burke, que apregoou, e vitoriosamente demonstrou que o gênio da liberdade detesta igualmente chimeras exageradas como o baixo servilismo, a pôs fora do alcance da contestação. Se representarmos, pois, o espírito popular, se exprimirmos a vontade geral, se cumprirmos com nossos deveres, fazendo uma constituição em que nada abandonemos dos direitos da nação, antes lhe seguimos as liberdades a que tem direito, mas ao mesmo tempo não levemos as coisas ao cabo, invadindo e aniquilando as legítimas prerrogativas da Coroa, que garantindo a existência da monarquia garantem também a ordem social; sem dúvida uma tal constituição merecerá o agrado e aceitação do imperador, que tem trabalhado para sua instauração, e tanto amor tem mostrado ao povo.⁶

Face a isso, restou claro que o empregado público deveria atuar visando sempre o bem comum, caso contrário, poderia ser responsabilizado.

A inviolabilidade da figura do imperador também foi objeto de debate, em um exercício que a articulava à noção de representatividade. A declaração do deputado João Antônio Rodrigues de Carvalho, em 1826, sobre a validade da ampliação da prerrogativa de inviolabilidade aos conselheiros de província, por exemplo, defendeu que tal prerrogativa somente seria devida ao imperador e à assembleia geral, exatamente por estes serem os representantes da nação. Com isso, observamos que a legitimação de determinados mecanismos políticos foi favorecida pela nova concepção que envolveu a percepção de empregado público no contexto de consolidação do império brasileiro.

Entre as funções do parlamento, como Miriam Dolhnikoff (2008) destaca, estava “identificar o bem comum e legislar de acordo com ele” (p. 21). Portanto, a elaboração de normas, como a que se verificou com a elaboração e publicação da Lei de Responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros, são legitimadas em vista desse contexto.

⁵ Isso é comprovado pela declaração do parlamentar Andrada Machado, na sessão de 4 de maio de 1823 da Assembleia Constituinte, ao explanar sobre a necessidade de se declarar a hora das sessões da constituinte: “[...] deve sempre declara-se quando se abrem e fecham as sessões, pois somos assalariados do público, e este tem direito a saber o tempo que trabalhamos.”

⁶ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, sessão de 6 de maio de 1823.

Dois grupos específicos: Ministros e Secretários de Estado e Conselheiros de Estado

Ao se ler a Norma de 1827, verificamos que se explicita a responsabilidade de apenas dois grupos de empregados públicos, como explicitado logo no texto de sua ementa: “Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado”. Logo, a Lei não trata dos empregados públicos em sentido amplo. A explicação para isso pode ser extraída, em parte, de controvérsias surgidas com a reabertura do parlamento, em 1826, que trouxe à tona debates mais acalorados a respeito dessa temática.

A reabertura do parlamento foi um importante acontecimento no que tange à regulamentação de determinados dispositivos da Constituição de 1824, outorgada pelo monarca, a qual traduzia, portanto, a visão de Constituição do Imperador, não obstante seja possível falar que a “sua outorga não a fez inteiramente adversa ao que havia sido discutido na Assembleia Constituinte de 1823” (FLORINDO, 2020, p. 177). A necessidade urgente de regulamentação de diferentes partes da Constituição se tornou evidente. Destacam Gladys Sabina Ribeiro e Vantuil Pereira (2009) que se “constatou a necessidade de regulamentação de mais de 30 artigos da Constituição” (p. 155). Os Deputados perceberam isso e visualizaram inclusive que a criação de leis infraconstitucionais poderia ser caminho eficiente para se garantir o caráter liberal e constitucional do novo regime, já outrora ameaçados pelo cometimento de atos autoritários e arbitrários pelo imperador, quando, por exemplo, decidiu fechar a constituinte. Podemos pensar a elaboração de leis inclusive como a continuidade de um processo iniciado com a declaração da independência, “de construção do modelo de Estado que se estabeleceria no Brasil império” (VELLOZO, 2017, p. 56), um modelo representativo.

A própria Constituição previu que alguns de seus artigos apenas teriam seus efeitos completados por meio da elaboração de lei regulamentar. O texto dos artigos 134⁷ e 143⁸ convergem mais diretamente com o assunto estabelecido pela Lei de 1827, uma vez que preveem explicitamente a necessidade de norma para tratar das responsabilidades dos Ministros e Conselheiros de Estado respectivamente.

⁷ Artigo constante no capítulo referente aos Ministros de Estado.

⁸ Artigo constante no capítulo referente aos Conselheiros de Estado.

Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles.

Art. 143. São responsáveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, opostos às leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.⁹

A reabertura do Parlamento, além do mais, trouxe uma importante discussão referente à abrangência da responsabilidade, ou seja, se todos os empregados públicos régios seriam responsabilizados, ou se apenas os membros do Executivo mais diretamente ligados ao Imperador seriam responsabilizados. Conquanto já houvesse sido destacado interesse em torno da responsabilidade dos ministros de estado em 1823¹⁰, houve a intensificação desse debate em 1826, após o lançamento de novas propostas que dividiram o parlamento.

Das discussões em 1826, assim, houve a emergência de duas propostas, que, por mais que estivessem inscritas dentro do mesmo universo, divergiam quanto ao aspecto da abrangência. Os parlamentares Nicolau de Campos Pereira Vergueiro e Bernardo Pereira de Vasconcelos lançaram uma proposta que objetivou uma regulamentação que aglutinasse a responsabilização de todos os empregados públicos. Em consonância com Vellozo (2017), o projeto de Vasconcelos e Vergueiro procurou definir “(...) as responsabilidades de todos os empregados públicos: ministros e conselheiros, mas também magistrados, clero, militares, presidentes de província, membros do serviço diplomático e demais funcionários do Estado” (p. 49). Esse projeto versou sobre empregados públicos em *lato sensu*. Já os deputados Almeida e Albuquerque e Lino Coutinho lançaram uma segunda proposta, que previu a responsabilização como algo mais paulatino e por meio, inicialmente, de normatização da responsabilidade apenas dos ministros e conselheiros de estado, tratando-se de proposta sobre empregados públicos em *stricto sensu*.

Embora tenha sido desenhada essa controvérsia, ela foi pacificada, optando-se pela escolha da proposta de Almeida e Albuquerque e Lino Coutinho, em conformidade com o disposto na Lei de 1827. Ao analisarmos as motivações por trás dessa escolha, Vellozo (2017) destaca que ela não adveio de uma decisão imotivada pelos parlamentares.

⁹ Constituição do Império do Brasil, 1824.

¹⁰ Na sessão do dia 10 de junho de 1823 da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Andrada Machado e Silva propôs projeto que destacou a necessidade de especificação da responsabilidade dos ministros de estado.

O autor comenta que a restrição da lei aos empregados próximos ao imperador foi, antes de tudo, constitucional. Basta que analisemos novamente os artigos 134 e 143 da Constituição. Convinha regulamentar aquilo que a própria lei maior exigia que fosse regulamentado. Segundo o mesmo autor “(...) o artigo 134 da Constituição previa uma lei apenas para os ministros e não para o conjunto dos empregados” (p. 63).

Reflexões sobre a Lei de responsabilidade de 1827

Para além do estudo dos aspectos que contribuíram para a elaboração da Lei de 1827, a análise de sua literalidade também revela muitos aspectos que convergem exatamente com os temas que direta ou indiretamente dialogam com o panorama destacado neste trabalho. A disposição das condutas passíveis de responsabilização nessa legislação esboça a pretensão de consolidar a ordem constitucional. Os representantes do legislativo viram com a regulamentação dessa norma o cumprimento da Constituição, assim “[...] como a oportunidade de promover um ajuste na distribuição de poderes que havia sido feita pela Carta outorgada em 1824.” (VELLOZO, 2017, p. 264).

Conforme já destacado, a Lei de responsabilização é advinda do contexto da primeira legislatura, mais precisamente, do projeto proposto por Almeida e Albuquerque e Lino Coutinho, estando organizada sob um texto em que constam 61 artigos. Daremos destaque, no entanto, a alguns artigos que tratam mais especificamente de alguns dos crimes que colaboram para a construção de uma reflexão que ultrapassam o corpo da Lei em sentido estrito.

De início, tem-se o artigo 1º da lei. Esse artigo vem a tratar do crime de traição passível de ser cometido por ministros e secretários de Estado, considerado o principal entre os crimes previstos na norma. A respeito disso, destaca Vellozo (2017) que o enquadramento do crime de traição entre os elencados pela lei confirma uma disputa pela divisão de poderes no império, assim como a proteção e ampliação do papel do legislativo.

O que observamos nesse dispositivo, ao lermos algumas de suas alíneas, é que há o objetivo de proteger o regime monárquico constitucional representativo. Essa colocação é devida, pois, nos termos do texto da lei, serão punidos por traição os ministros e secretários de estado que atentarem “contra a forma estabelecida do Governo” e “contra o livre exercício dos poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império”. Em uma análise extensiva desse dispositivo, Vellozo (2017) destaca que ao prever tal texto,

o artigo 1º não funcionaria apenas como mecanismo para proteger a monarquia constitucional, os parlamentares ao elaborarem tal texto queriam proteger as prerrogativas do parlamento; pensando nisso, o autor pontua que “isso [proteção das prerrogativas] se desdobrou concretamente em considerar crime de traição a invasão por parte dos ministros ou conselheiros das prerrogativas do legislativo e do judiciário” (p. 98).

O artigo 2º tratava dos crimes de peita, suborno e concussão. A respeito desses três crimes, convém sublinhar que já havia previsão constitucional¹¹. O que observamos é que com o enquadramento desses três tipos penais ficou marcada uma preocupação a qual objetivava a execução de um serviço público honesto, punindo os que se desviassem da finalidade pública a fim de favorecer interesses individuais, ou mesmo os da própria administração (contrariando o bem comum), "ainda que seja para a Fazenda Pública", conforme demarcado no texto da lei. Além do que já ficou destacado, podemos inferir que, de um modo geral, a busca pela responsabilização ante o cometimento desses crimes e a sua formalização sob a forma normativa objetivaram proteger a sociedade e direcionar os atos dos empregados visando a finalidade pública. O § 2º desse mesmo artigo expõe sobre a proteção da finalidade pública ao penalizar o suborno quando do desempenho da função pública por ministros e secretários. Há, portanto, a aplicação das transformações que, conforme já mencionamos, estiveram relacionadas ao direcionamento das atribuições do empregado público no exercício da função pública; ao fim inerente de suas atividades, o qual não caberia desvirtuação.

Para o crime de abuso de poder, previsto no artigo 3º, também havia previsão constitucional¹². A letra da Lei nos mostra que seu texto trata do crime de abuso como um gênero que se divide em duas espécies: 1) relacionada ao mal uso da autoridade para atos não especificados na lei; 2) usurpação de atribuições dos poderes legislativo e judiciário. Podemos, assim, pensar essa espécie criminal como uma proteção diante de possíveis excessos dos ministros. Antes da publicação da lei, ainda na fase de análise da sua proposta, o debate surgido no parlamento em 1826 era o de que abuso de poder teria como ponto de partida um conceito amplo, indo além da simples citação do texto constitucional, estando relacionado à desvirtuação da lei, à contrariedade da justiça, equidade, interesses do estado e ao próprio fim da lei. O parágrafo 2º, dispõe sobre a segunda espécie de abuso de poder que destacamos, vem a tratar do caso de usurpação do

¹¹ Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: II. Por peita, suborno, ou concussão.

¹² Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: III. Por abuso do Poder.

empregado do executivo em atribuições dos demais poderes, essa disposição reitera uma trivialidade que já tratamos ao longo deste trabalho, mais uma vez pensou-se na independência funcional de todos os poderes.

O artigo 4º dá importância ao cumprimento da lei. Vê-se com isso a concretização da figura lei como meio de representação da soberania popular e que regula as ações humanas¹³. É graças ao seu cumprimento que os empregados podem ou não ser punidos, tendo em vista o interesse público sob o exercício da função pública. Ainda dentro da mesma temática, o artigo 7º também dá importância à lei, porém enquadrando outra espécie de empregados públicos. Isso demonstra a abrangência com que se deu a responsabilização

A leitura do artigo 8º revela um esforço da lei em incluir a participação dos cidadãos, afinal, a fiel execução da Lei correria em benefício do cidadão, portanto nada mais justo que a participação de seus interessados.

Sistema de freios e contrapesos e a Lei de responsabilidade

O artigo 9º da Constituição de 1824 traz a seguinte redação: “A Divisão e harmonia dos Poderes políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.” Esse trecho da lei maior destaca a teoria da separação dos poderes, que, conforme o artigo 10º, ficaram divididos em quatro: os poderes Executivo, Judiciário¹⁴, Legislativo e Moderador.

É devido destacar essa organização, pois ela demarca um processo de construção político brasileiro que objetivava “[...] manter a paz na sociedade e assegurar o gozo da liberdade, evitando a arbitrariedade e o autoritarismo [...]” (PELICIOLI, 2006, p. 22) e se fundamenta sobre os alicerces da já mencionada monarquia constitucional. Ao prever tal disposição constitucionalmente, podemos visualizar um intuito de proteção para que tal ordem seja obedecida e justifica, por conseguinte, a criação de mecanismos de controle de um poder sobre o outro, a fim da busca de equilíbrio entre os poderes, corroborando o que destaca Miriam Dolhnikoff (p. 16, 2008), quando salienta que “a interferência de um

¹³ “Só leis regulam ações humanas e como nenhuma lei anterior havia regulado aquelas de que tratamos, pertence à razão livre marcar a extensão da liberdade de que fazemos uso” (Custódio Dias. Sessão do dia 11 de junho de 1823 da Assembleia Constituinte e Legislativa. Anais do Parlamento. Assembleia Constituinte de 1823. Tomo II. Rio de Janeiro).

¹⁴ No texto original da Constituição de 1824: Poder Judicial.

poder sobre o outro é da natureza dos governos representativos.” Já antevia o parlamentar Rodrigues de Carvalho, a tendência despótica de um governo. A responsabilidade e o controle de um poder sobre outro são, para ele, meios de conter a degeneração do governo. Sua fala destacada abaixo sintetiza exatamente esse pensamento

[...] a tendência para o despotismo é natural em todas as autoridades; evitar este mal é todo o manejo do sistema constitucional e é por isso que os poderes se dividem. Em uma monarquia constitucional, a responsabilidade é um freio constante das autoridades e empregados; todos estão sujeitos ao castigo do abuso; e se o monarca não está, estão por ele os seus ministros.¹⁵

O sistema de freios e contrapesos é um mecanismo de controle que, pode-se dizer, alicerçou a responsabilidade dos empregados públicos. A existência desse mecanismo, dentro do contexto do pós-independência, nos conduz a uma questão que contribui para compreender a elaboração da Lei de responsabilidade, que, conforme já enfatizado, esteve limitada à responsabilização dos conselheiros, ministros e secretários de Estado. Para isso, em um primeiro momento, é preciso compreender o impacto da existência do Poder Moderador no espectro do império, pois esse é um aspecto de destaque enquanto parte da organização político-administrativa brasileira.

O Poder Moderador impactou diretamente a organização da monarquia representativa em formação, pois tinha como representante único o imperador, o qual possuía atribuições inerentes ao cargo que ocupava e, como pressuposto principal, o de funcionar como uma espécie de “poder-coesão” frente aos demais poderes; funcionaria inclusive como um poder neutro a fim de funcionar como um elo entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. As atribuições do Poder Moderador estão na Constituição de 1824, dos artigos 98 ao 101:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos demais poderes políticos.

Art. 99. A pessoa do Imperador é inviolável, e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma.

Art. 100. Os seus títulos são “Imperador constitucional, e defensor perpétuo do Brasil” e tem o tratamento de Magestade Imperial.

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

I. Nomeando os Senadores, na forma do Art. 43.

¹⁵ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, sessão de 26 de junho de 1823.

- II. Convocando a Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das Sessões, quando assim o pede o bem do império.
- III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembleia Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.
- IV. Aprovando e suspendendo interinamente as resoluções dos conselhos provinciais: Arts. 86, e 87.
- V. Prorrogando, ou adiando a Assembleia Geral, e dissolvendo a Câmara dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado; convocando imediatamente outra, que a substitua.
- VI. Nomeando, e demitindo livremente os Ministros de Estado.
- VII. Suspendendo os magistrados nos casos do Art. 154.
- VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas aos réus condenados por sentença.
- IX. Concedendo anistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.¹⁶

O poder moderador é uma novidade da Constituição de 1824, não tendo sido previsto no projeto de Constituição do ano anterior, apesar de ter sido mencionado nos debates constituintes, como, por exemplo, em falas do deputado João Severiano Maciel da Costa. Na sessão de 23 de setembro de 1823, esse deputado falou do poder moderador nos seguintes termos:

[...] além do Poder Executivo, para a simples execução das leis, tem o supremo poder moderador, em virtude do qual ele vigia, como da atalaia sobre todo o império; é a sentinela permanente, que não dorme, não descansa; é o *argos* político, que com cem olhos tudo vigia, tudo observa, e não só vigia e observa, mas tudo toca, tudo move, tudo dirige, tudo conserta, tudo compõe, fazendo aquilo que a nação faria se pudesse [...].¹⁷

Percebemos com isso que foi o imperador e seus aliados do Conselho de Estado quem estabeleceu o poder moderador no Brasil. A outorga da constituição, entre outras implicações, favoreceu com que o imperador legitimasse um poder apenas seu e que lhe conferiu primazia sobre os demais poderes. Há que se imaginar que, se a constituição fosse baseada no texto do artigo 39 do Projeto de Constituição, que estabelecia a existência de apenas três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – para o Império do Brasil elaborado pelos constituintes, não haveria previsão de poder moderador e, portanto, o monarca gozaria de menos prerrogativas.

¹⁶ Constituição do Império do Brasil, 1824.

¹⁷ Anais da Assembleia Nacional Constituinte, sessão de 23 de setembro de 1823.

Ao analisarmos o plano constitucional, é importante que destaquemos algumas prerrogativas do imperador e inerentes do moderador, tais quais a intocabilidade e a irresponsabilidade. Esta última prerrogativa possivelmente se configurou na questão mais proeminente por trás da existência do poder moderador, pois “em um regime constitucional, era inconcebível a ideia do exercício de um poder sem responsabilidade” (JORGE; VELLOZO, 2018, p. 149), isso cooperou para o fomento de muitas das discussões levantadas pelos parlamentares em 1826, que visavam, em última instância, levantar alternativas para conter um monarca cujos poderes se sobressaíam em relação aos demais.

Vale ressaltar que a previsão de irresponsabilidade era constitucional com disposição expressa no artigo 99 da Constituição. Temos, assim, que sobre os atos do monarca, não haveria a incidência de responsabilidade. Essa disposição por si só foi controversa. Por óbvio, a outorga da Constituição contribuiu para que tal previsão fosse lícita, uma vez que o imperador pôde dispor de sua vontade na Constituição sem a arbitrariedade do Legislativo. Este, por sua vez, dedicou ao assunto amplos debates, passando a tratar com mais intensidade de questões relacionadas ao alcance da responsabilização dos atos dos empregados públicos, destacando, com isso, a inclusão de outras categorias de empregados passíveis de serem responsabilizadas.

A Constituição concedeu o princípio da irresponsabilidade ao Imperador, enquanto confirma a responsabilização de outros agentes públicos, nomeadamente, os Ministros e Conselheiros, categorias diretamente vinculadas ao soberano em seus papéis de chefe do Executivo e do Moderador, respectivamente. Cabe pensarmos os fundamentos de tal irresponsabilidade.

Monica Duarte Dantas (2010), ao discorrer sobre o assunto, destaca visões ambivalentes quanto às causas da irresponsabilidade. A primeira dessas visões destaca a irresponsabilidade como característica própria e indiscutível de regimes monárquicos. Alinhado a esse pensamento, podemos explicar a irresponsabilidade como condição de manutenção da governabilidade, pois se “um monarca cuja atividade estivesse em xeque, que pudesse ser criticado de modo cotidiano, ter seus atos questionados, fosse política, fosse juridicamente, perderia as condições de exercer as funções precípuas de sua posição.” (VELLOZO, 2017, p.12).

A segunda visão, ainda seguindo a leitura de Dantas, compreendida pela pauta liberal¹⁸ em desenvolvimento, é a de que, uma vez impenetrável o poder moderador, o executivo deveria ser responsabilizado, sobretudo na figura de seus ministros e conselheiros. A esse respeito, trazemos novamente a declaração do deputado Rodrigues de Carvalho¹⁹, que mostra na constituinte o debate a respeito da responsabilidade dos ministros, tendo como justificativa a irresponsabilidade do monarca. Mais do que isso, a responsabilização dos ministros reforçou a monarquia constitucional, pois era necessário impor limites ao executivo para, assim, favorecer o governo monárquico, que, uma vez tendo um monarca irresponsável, não poderia ser criticado, nem ter seus atos questionados.

Observa-se, assim, que os debates dos parlamentares que tratavam basicamente de responsabilizar os ministros do imperador tinham causa precípua. Era necessário, de alguma forma, responsabilizar os atos de gestão do Executivo, logo, estabeleceu-se como solução a responsabilidade daqueles que referendavam os atos do imperador e os que o aconselhavam.

A lei de responsabilidade advém desse contorno, empenhando-se em manter contato direto, ou melhor, controle, do legislativo sobre o executivo. Era a execução do sistema de freios e contrapesos, que teve como pano de fundo a necessidade de restringir os poderes do Imperador ao atingir seus ministros e conselheiros quando executassem atos secundários que tinham o Imperador como principal articulador.

A responsabilidade dos ministros, portanto, pode ser visualizada sob todos esses pontos de vista, não se tratando de uma mera previsão de responsabilidade, em sentido estrito. Existiram múltiplos objetivos. A responsabilidade representou um mecanismo que colocaria em prática uma nova forma de governar (monarquia constitucional), de legitimar a interferência do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, pela redução dos poderes do imperador.

Com efeito, é cabível observarmos que a Lei de 1827 pode ser interpretada sob outros fatores que extrapolam o aspecto apenas de uma exigência de responsabilidade.

¹⁸ O liberalismo presumia uma série de liberdades, cabendo dar destaque às liberdades individuais, que representavam os alicerces em um governo constitucional. Muitas das liberdades divergiam do caráter monárquico do governo por terem por pressuposto a liberdade de expressão, legitimando um espaço para a crítica, entretanto tal pressuposto ia de encontro à irresponsabilidade do monarca. Cabia, portanto, a responsabilização dos ministros.

¹⁹ “[...] todos estão sujeitos ao castigo do abuso; e se o monarca não está, estão por ele os seus ministros.” (Anais da Assembleia Nacional Constituinte, sessão de 26 de junho de 1823).

Na realidade, essa exigência discrimina uma proteção que abarca uma série de institutos os quais se manifestaram em um contexto no qual havia a proposta de um projeto de nação brasileiro. Conforme o artigo 1º da Lei de 1827, destacado abaixo, dentre algumas de suas previsões, há a proteção do livre exercício dos poderes políticos, cabendo a responsabilização do servidor que atenta contra esse livre exercício. Atenta-se, portanto, a respeito de um assunto fundamental, a monarquia constitucional.

Art 1º Os Ministros e Secretários de Estado são responsáveis por traição:

§ 1º Atentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fora do Império, ou por outros quaisquer actos do seu officio, ou prevalecendo-se dele com dolo manifesto:

1º Contra a forma estabelecida do Governo.

2º Contra o livre exercício dos poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império.

3º Contra a independência, integridade, e defesa da nação.

4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Príncipes, ou Princesas da família imperial.

§ 2º Maquinando a destruição da religião católica apostólica romana.

§ 3º São aplicáveis aos delitos especificados neste artigo as penas seguintes.

Máxima: morte natural.

Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inabilidade perpétua para ocupar empregos de confiança, e cinco anos de prisão.

Mínima: perda da confiança na nação, inabilidade perpétua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercícius dos direitos políticos.²⁰

Considerações finais

O presente artigo, a partir dos pressupostos teóricos e do desenvolvimento do objetivo proposto, convergiu em algumas conclusões principais.

Primeira: a questão da responsabilidade esteve envolta em um objetivo amplo; não por acaso, constatamos debates a seu respeito ainda na constituinte de 1823. Esse fato em si nos demonstra a notoriedade da questão e justifica o porquê de ser uma das pautas de um acontecimento que teve por finalidade essencial elaborar um texto constitucional, primeiro passo para a consolidação do projeto lançado em 1822, ano da independência, e que visava à construção de um novo país.

Segunda: embora possa ser também visualizada como elemento precípuo enquanto parte do projeto de construção da nação, a noção de monarquia constitucional

²⁰ Lei de 15 de outubro de 1827. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado.

representativa possui entendimento próprio e fundamental para a compreensão da responsabilidade. Pudemos perceber que sob o seu contexto algumas percepções foram alteradas, tornando-se, muitas das vezes, evidências de destaque dentro da organização administrativa e política e base conceitual para compreender determinados dispositivos. Bem comum, finalidade pública, prestação de contas foram somente alguns dos dispositivos que estiveram à frente dos debates no recorte temporal deste trabalho e fundamentaram a existência e amplificação dos debates da responsabilidade.

Terceira: o sistema de freios e contrapesos emergiu de uma necessidade do legislativo em intervir no executivo, responsabilizando seus principais membros em uma ordem em que existia um poder moderador irresponsável, que poderia a qualquer momento desmoronar o projeto de país em construção. Um exemplo disso foi a outorga da Constituição em 1824, que não apenas impôs uma vontade, como previu um poder neutro, cujo membro teria a seu dispor prerrogativas não devidas aos membros dos demais poderes.

Debates parlamentares

Anais do Império (transcritos) – Senado Federal (1823 – 1888). Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/IP_AnaisImperio.asp.

Constituição e lei

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. *Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado*. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1827e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm. Acesso em: 2 out. 2022.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Silvana Mota. *A sphinge Monárquica*. O poder moderador e a política imperial. Teses de doutorado. Campinas, IFCH - Unicamp, 2001.

DANTAS, Monica Duarte. *Constituição, poderes e cidadania na formação do Estado-nacional brasileiro*. In: Instituto Prometheus. (Org.). Rumos da cidadania. A crise da representação e a perda do espaço público. São Paulo: Instituto Prometheus, 2010, v. 1, p. 19-58.

DOLHNIKOFF, M.. *Império e governo representativo: uma releitura*. Cadernos CRH, v. 21, p. 13-23, 2008.

FLORINDO, Glauber Miranda. *Rupturas e Continuidades na Assembleia Constituinte de 1823: a autoridade do monarca e o lugar do poder local*. CLIO (RECIFE), v. 38, p. 162, 2020.

JORGE, André Lemos; VELLOZO, Júlio César de Oliveira. *Constituição, responsabilidade dos agentes públicos e a criação do Supremo Tribunal de Justiça do Império (1826-1828)*. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 55, n. 220, p. 149-171, out./dez. 2018. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p149. Acesso em: 29 jul. 2022.

PELICIOLI, A. C. . *A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes*. Revista de Informação Legislativa , v. 43, p. 21-30, 2006.

RIBEIRO, G. S. ; PEREIRA, V. . O Primeiro Reinado em revisão.. In: GRINBERG, Keila; SALLES, Ricardo.. (Org.). Coleção Brasil Imperial, 3v.. 1ed.Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, v. 1, p. 137-173.

SILVA, Antônio de Moraes; BLUTEAU, Rafael. *Diccionario da lingua portugueza composto pelo padre D. Rafael Bluteau, reformado, e acrescentado por Antonio de Moraes Silva*. Rio de Janeiro. Volume : A - K, 1789. Disponível em: <https://digital.bbm.usp.br/handle/bbm/5412>. Acesso em: 27/12/2022.

VELLOZO, Julio César de Oliveira. *Constituição e responsabilidade no Império do Brasil: embates parlamentares sobre a responsabilização de ministros, magistrados e empregados públicos em geral (1826 - 1832)*. 2017. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. doi:10.11606/T.8.2017.tde-02052017-135824. Acesso em: 29 jul. 2022.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, Patrick Ponte Acelino de Sousa, declaro para todos os efeitos que o trabalho de conclusão de curso intitulado “A responsabilidade dos empregados públicos régios no contexto do primeiro reinado: da Assembleia Geral de 1823 à lei de 15 de outubro de 1827” foi integralmente por mim redigido, e que assinalei devidamente todas as referências a textos, ideias e interpretações de outros autores. Declaro ainda que o trabalho nunca foi apresentado a outro departamento e/ou universidade para fins de obtenção de grau acadêmico.

Brasília, 23 de fevereiro de 2023.

Patrick Ponte Acelino de Sousa