

O PENSAMENTO CONSTITUCIONAL DO PERÍODO IMPERIAL E A FORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

CONSTITUTIONAL THINKING OF THE IMPERIAL PERIOD AND THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL

Recebido: 27.01.2020

Aprovado: 15.03.2020

EDSON ALVES DA SILVA FILHO

Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) com pesquisa sobre as "Parcerias da Administração Pública com Organizações do Terceiro Setor". Advogado.
EMAIL: edsonalvesfilho@gmail.com
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/8004905850323717>
ORCID: 0000-0002-6081-1695

MARTÔNIO MONT'ALVERNE BARRETO LIMA

Professor Titular da Universidade de Fortaleza. Procurador do Município de Fortaleza.
EMAIL: barreto@unifor.br
LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2402860645108428>
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0052-2901>

RESUMO: Iniciou-se a construção do Estado brasileiro com a vinda da família imperial portuguesa ao Brasil em 1808, culminando com a outorga da Constituição de 1824 por D. Pedro I. Em torno do Poder Moderador, foram travados diversos embates, dos quais surgiram diversas ideias de viés constitucional durante o período imperial. Desse modo, o presente trabalho propõe levantar o seguinte problema: qual a contribuição das ideias constitucionais do período imperial no Brasil para a formação da Administração Pública? Quanto à pesquisa, é bibliográfica. Na abordagem, é qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, em face da natureza da abordagem realizada. Não houve no Brasil imperial propriamente o constitucionalismo, mas um pensamento constitucional. As ideias majoritárias componentes desse pensamento favoreceram o surgimento de uma Administração Pública marcada pela centralidade das ações nas mãos do Executivo e na personificação do seu titular ao defenderem o Poder Moderador e silenciarem quanto à usurpação das funções dos demais poderes políticos pelos monarcas brasileiros. Tal realidade foi transplantada para a República, marcando as Constituições de 1891, 1934 e 1937, com a proeminência explícita do Presidente da República com a edição de decretos-leis durante a ditadura do Estado Novo, na assunção da função legislativa pelo Poder Executivo, aos moldes do que ocorria com o Poder Moderador durante a monarquia, mas com o viés autoritário comum aos regimes ditatoriais.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Formação. Pensamento Constitucional. Brasil. Império.

ABSTRACT: The construction of the Brazilian State began with the arrival of the Portuguese imperial family to Brazil in 1808, culminating with the granting of the Constitution of 1824 by D. Pedro I. About the Moderating Branch, several clashes were fought, from which many constitutional bias ideas emerged during the imperial period. Thus, this paper proposes to raise the following problem: what is the contribution of the constitutional ideas of the imperial period in Brazil to the formation of Public Administration? As for the research, it is bibliographic. In the approach, it is qualitative, descriptive and explanatory, given the nature of the approach performed. There was no constitutionalism in imperial Brazil itself, but a constitutional thought. The majority ideas component of this thinking favored the emergence of a Public Administration marked by the centrality of actions in the hands of the Executive

and the personification of its holder by defending the Moderating Branch and silencing the usurpation of the functions of other political powers by Brazilian monarchs. This reality was transplanted to the Republic, marking the Constitutions of 1891, 1934 and 1937, with the explicit prominence of the President of the Republic with the issuance of “decree-laws” during the dictatorship of the *Estado Novo*, in the assumption of legislative function by the Executive Branch, as how it was the case with the Moderating Power during the monarchy, but with the authoritarian bias common to dictatorial regimes.

KEYWORDS: Public administration. Formation. Constitutional Thinking. Brazil. Monarchy.

SUMÁRIO: 1 Introdução 2 Pensamento Constitucional, Teoria da Constituição e Constitucionalismo: o que existia no Brasil no período imperial? 3 Administração Pública Centralizadora: o legado da monarquia às Constituições de 1891, 1934 e 1937 4 Conclusão 5 Referências

1 Introdução

O início da institucionalização do Estado brasileiro se deu com a chegada da família imperial portuguesa ao Brasil em 1808, culminando com a outorga da Constituição de 1824 por D. Pedro I, dada a declaração de independência de Portugal em 1822. Trazendo o Poder Moderador como novidade, dentre todas as Constituições da época, vários foram os embates promovidos por liberais e conservadores acerca da legitimidade do referido poder e da dubiedade de concentração nas mãos do imperador das atribuições de Chefe de Estado e de Governo num regime monárquico – constitucional.

Sobre a Administração Pública, a Constituição de 1824 lhe fez referências em vários pontos, sem, contudo, dar contornos explícitos da roupagem que deveria ser adotada pelos agentes estatais durante o período da monarquia brasileira, daí que o presente trabalho propõe levantar o seguinte problema: qual a influência das ideias constitucionais do período imperial no Brasil para a formação da Administração Pública?

Tal investigação se mostra relevante, por se fazer num primeiro momento a análise sobre qual a natureza dos embates de cunho constitucional com a outorga e vigência da Constituição de 1824, para, em seguida, serem abordadas as principais vozes constitucionalistas do período, e de que forma foi tratada a Administração Pública no império brasileiro. Também, porque se examina, ao final, a influência do tratamento dado ao Estado - administração durante a monarquia para as Constituições republicanas de 1891, 1934 e 1937, do que se extrai a forma que tomou a Administração Pública no Brasil.

Quanto à pesquisa, é bibliográfica. Na abordagem, é qualitativa, de caráter descritivo e explicativo, já que objetiva analisar o contributo das ideias constitucionais do império manifestadas no Brasil para a construção da Administração Pública. A pesquisa bibliográfica tem por base livros, além de revistas, periódicos e artigos científicos.

2 Pensamento Constitucional, Teoria da Constituição e Constitucionalismo: o que existia no Brasil no período imperial?

Deve ser definido o parâmetro sob qual será analisada a formação da Administração Pública no Brasil no período do imperial (1822-1889). Por isso, se faz necessário distinguir, na dogmática jurídica, o que é pensamento constitucional, teoria da constituição e constitucionalismo.

De acordo com Nelson Saldanha (1983, p. 7-17), o conceito moderno de constitucionalismo diz respeito a um movimento de todos os atores sociais, incluindo revolucionários e legisladores, na luta pela existência de uma constituição escrita, na qual

fossem definidos direitos e garantias do indivíduo em face do Estado, daí que pode ser historicamente situado no surgimento do Estado de direito, do tipo liberal – burguês, tendo em vista que se deu a partir das revoluções comandadas por setores da burguesia que buscavam implantar uma ordem racional em formas liberais.

Já a teoria da constituição pode ser conceituada como um conjunto de conceitos sistematicamente organizados de tal forma que possam oferecer subsídios para o estudo de uma determinada constituição enquanto lei fundamental de uma comunidade jurídica¹, sendo aquela, por excelência, a máxima expressão do direito positivo de um Estado, estando, assim, alocada nas obras do século XX (SALDANHA, 1983, p. 2).

O pensamento constitucional é concebido de forma mais ampla, por amparar todo e qualquer questionamento ou debate realizado ao longo do tempo sobre a existência de uma determinada norma fundamental necessária para institucionalizar um Estado, podendo dele fazer parte temas relativos à antiguidade clássica, idade média e ao período absolutista, revelando-se o mais “sentido genérico que a expressão possui nas diversas línguas: *Verfassungsgedanke*, *Constitutional thought*, *Pensée Constitutionnelle*” (SALDANHA, 1983, p. 3).

Obviamente que tanto o constitucionalismo, como a teoria da constituição e o pensamento constitucional ganharam maiores relevos na contemporaneidade, uma vez que, mediante a criação de Estados que enxergavam nas constituições as suas leis supremas, que lhes definiam desde todo o arcabouço estatal até a previsão de direitos e garantias que regulamentavam os poderes políticos, “todas as nuances da temática política e jurídica que o mundo contemporâneo veio condicionar, agitar e desdobrar” vieram à tona (SALDANHA, 1983, p. 3), redundando em movimentos, teorias e opiniões sobre a temática constitucional.

Tanto que Lenio Streck, ao fazer a defesa por uma teoria constitucional adequada especificamente aos Estados com desenvolvimento tardio, como é o caso do Brasil², entende que não há uma teoria geral, nem tampouco um específico constitucionalismo, sempre, contudo, fazendo a diferença entre os referidos conceitos:

Observe-se, nesse ponto, e desde logo, que não é possível falar, hoje, de uma teoria geral da Constituição. A Constituição (e cada Constituição) depende de sua identidade nacional, das especificidades de cada Estado Nacional e de sua inserção no cenário internacional. Do mesmo modo, não há ‘um constitucionalismo’, e, sim, vários constitucionalismos (2003, p. 275).

Entretanto, muito embora o constitucionalismo europeu e norte-americano de herança iluminista tenham influenciado fortemente o pensamento constitucional³ existente no Brasil, não se pode conceber que houve aqui um genuíno constitucionalismo, mediante a formação de um movimento apoiado por todos os atores sociais na busca por uma Constituição escrita durante o período colonial.

Com a chegada da família real portuguesa em 1808 ao Brasil, iniciou-se a construção do Estado brasileiro. Já no ano de 1810, D. João VI abria os portos brasileiros às nações amigas e autorizava a exploração industrial em terras brasileiras. Em 1815, criava o Reino Unido do Brasil

¹Paulo Bonavides (2004, p. 99) entende que, na verdade, há um sistema constitucional que tem como conteúdo a própria Constituição, as leis complementares e ordinárias que lhes fossem integrantes e as instituições e poderes políticos por elas disciplinados, o que engloba o estudo das teorias formais e materiais da norma fundamental.

²Atentando para o histórico do Brasil na efetivação dos direitos fundamentais, em especial os de cunho social, Streck enfatiza que “[...] nunca é demais repetir que, em terra brasilis, o assim denominado Estado Social foi um simulacro. A força interventora do Estado serviu para exacerbar ainda mais as discrepâncias sociais. Estou convicto de que ainda é possível sustentar que um texto constitucional que aponta em direção da correção de tais anomalias não pode ficar relegado a um plano secundário, mesmo em face das novas feições que assume a economia mundial em face do fenômeno da globalização” (2003, p. 280).

³Ainda durante o período colonial, o melhor exemplo vem da Inconfidência Baiana de 1798 – ou Conjuração Baiana -, que tinha como bandeiras de luta a democracia, abolição da escravatura e republicanism, constituindo no primeiro movimento verdadeiramente popular no Brasil (cf.: Jstván Jancsó: *Na Bahia, Contra o Império: história do ensaio de sedição de 1798*. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Hucitec, 1976).

a Portugal e Algarves, retirando a antiga colônia da dependência política e econômica da metrópole portuguesa, o que a elite brasileira da época enxergava com bons olhos, ainda por razões geopolíticas da época do reacionário Congresso de Viena, e que permitiu ao representante de Portugal mais de uma voz perante as potências europeias.

Nesse contexto de organização do Estado brasileiro, começou-se a ser cogitada, a partir de 1820, a elaboração de uma Constituição que pudesse oficializar o aparato estatal, tal como existia nos países da Europa e nos Estados Unidos, especialmente diante do receio de D. João VI que o regime monárquico nele personificado até então não mais pudesse prosperar. Os movimentos de desestabilização da monarquia, como a Revolução Pernambucana de 1817, continuada com a Confederação do Equador em 1824; a proeminência de Frei Caneca ao acalorar o debate constitucional com base na teoria de Sieyès, estabelecendo em seu discurso o *pouvoir constituant*, a difusão do liberalismo e o republicanismo ao enxergar no monarca o elemento usurpador de todas as funções políticas do Estado erma sinais de que a nação queria se constituir de forma autônoma. (SALDANHA, 1983, p. 190)⁴.

Em vista as limitações regionais de ambas as revoltas e a vitória das forças monarquistas, o debate constitucional permaneceu no Brasil, sem rupturas das estruturas sociais, econômicas e políticas então existentes, nem clamor geral vindo de todos os rincões das terras brasileiras, daí porque, na opinião de Nelson Saldanha as ideias de Frei Caneca, um dos mentores das referidas revoltas, formaram ainda que, de modo suscito, pontual e fragmentário, um esboço de teoria constitucional (1983, p. 190), mas não propriamente um movimento constitucionalista que desaguaria num novo regime.

Os trabalhos constitucionais se iniciaram em 1821, com a edição de Decreto do próprio D. João VI, que determinava a ida do príncipe regente a Portugal, já livre do jugo napoleônico, para ouvir as representações das Cortes portuguesas, a fim de consolidar as leis e a confecção da própria Constituição Portuguesa. A Revolução Liberal do Porto em 1820 se reclamava cada vez mais do distanciamento e das ausências da Coroa sobre as decisões políticas que deveriam ser tomadas na metrópole (LIMA, 1997, p. 68)⁵.

No Brasil, reuniam-se notáveis da vida nacional para discutir em que medida uma Constituição de Portugal se aplicaria às condições brasileiras, tendo à frente Pedro de Sousa Holstein, o Primeiro Conde de Palmela, que defendeu uma constituição brasileira dualista, de acordo com a qual o Brasil não perdia a sua autonomia, deixando algumas ilhas, como Cabo Verde, sob a sua influência, formando-se, assim, uma nação americana extra-continental (LIMA, 1997, p. 69).

No âmbito da família real, a agitação constitucional que tomou as Cortes do Brasil e de Portugal também se mostrava às escâncaras, e cada membro tinha os seus interesses, como a Rainha Carlota Joaquina, que “influía no conluio dos agitadores, sôfrega como andava pelo regresso da corte para Portugal e calculando que o melhor meio para isso era turvar as águas brasileiras” (1997, p, 78).

Cada vez mais sem conseguir apoio das Capitânicas, da elite agrária e da classe burguesa que já emergia no Rio de Janeiro⁶ e com receio de perder Portugal, dados os reclames de sua

⁴De acordo com Saldanha (1983, p. 190), Frei Caneca chegou a questionar a legitimidade de uma Assembleia Constituinte criada pelo próprio monarca, e não pela nação brasileira, daí as suas linhas gerais de uma teoria constitucional.

⁵Lúcia Maria Bastos Pereira das Neves relata que “A palavra Constituição também era empregada com excessiva frequência. Ao longo de 1821, em 100 folhetos publicados no Rio de Janeiro, 26 apresentavam nos seus títulos a palavra Constituição ou um de seus derivados” (2003, p. 148).

⁶Em meados de 1822, começava a figurar na linguagem das elites políticas e intelectuais do Brasil o vocábulo independência para além do liberalismo. A opressão colonial e a ameaça do regresso já faziam com que essas elites discutissem a separação do Brasil de Portugal. Tanto brasilienses como coimbrãs tinham em mente o movimento sem volta que seria dado à história brasileira (NEVES, 2003, p. 198).

ausência das terras lusitanas, D. João VI partiu do Brasil em 1822, mas cá deixou D. Pedro, seu filho mais velho, como príncipe regente, mas com todos os poderes de um monarca, como relata Oliveira Lima:

dispondo por assim dizer de todas as faculdades reais, podendo prover todos os empregos civis, militares e eclesiásticos, à exceção dos bispados [...] comutar ou perdoar penas de morte; resolver quanto dissesse respeito à administração da Justiça e Fazenda; fazer guerra ofensiva ou defensiva em caso de urgente necessidade e fazer tréguas ou tratados provisórios; conferir condecorações (1997, p. 92).

Seguindo as instruções de José Bonifácio, o príncipe D. Pedro, ao chegar nos locais de reunião para dissuadir adeptos das Cortes portuguesas no Brasil, evocava a Constituição e se intitulava como regente constitucional, e, em junho de 1822, expediu decisão de governo que convocava uma Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa composta de deputados das províncias brasileiras. Daí porque todo o processo que se sucedeu entre o retorno de D. João VI até a independência “[...] se confunde com a marcha para a constitucionalização do Brasil”, ao ver correto de Afonso Arinos de Melo Franco (2019, p. 222).

Como muitos dos atos do Príncipe regente começaram a ser desconsiderados pelas Cortes portuguesas, iniciou-se uma série de conflitos institucionais entre Portugal e Brasil, e, aos 7 de setembro de 1822, apoiado por boa parte da elite local⁷, D. Pedro proclamou a independência do Brasil, e, no 1º de dezembro, foi coroado como imperador, e assim, nas palavras de João Camilo de Oliveira Torres:

A cooperação de D. Pedro para a Independência do Brasil foi decisiva por duas razões. Em primeiro lugar, em função do cargo: o regente do Reino do Brasil ao trazer a sua contribuição ao movimento, simplificou um número infinito de questões teóricas e práticas, além de possibilitar a solução legitimista tão do agrado de muitos patriotas, como por exemplo o visconde de Caeté [...] (TORRES, 2018, p. 512).

Instalava-se no Brasil um regime monárquico, com fortes caracteres de um sistema presidencialista e forma centralizada de Estado, uma vez que, muito embora a Constituição de 1824 prevísse os Poderes Legislativo e Executivo independentes entre si e as províncias como entes governamentais diferentes do poder central, o Poder Moderador acabava por ter ingerências diretas nas decisões tomadas pelos demais poderes ao possuir o imperador como ato privativo seu a nomeação dos governantes provinciais (TORRES, 2018, p. 123-127).

E é a partir desse pensamento em torno da vigência da Constituição de 1824 que será analisada a formação da Administração Pública no Brasil, tendo em vista a existência de elementos que foram herdados do império brasileiro e previstos nas constituições republicanas até 1937, até porque, como enfatiza Nelson Saldanha, será em “torno da Constituição de 1824, isto é, a propósito de sua elaboração (e outorga) e de suas características, quando já vigente, se formaram as primeiras manifestações efetivas de um pensamento constitucional no Brasil” (1983, p. 189)⁸.

3 A Constituição de 1824 e o pensamento constitucional brasileiro: as balizas para a formação da Administração Pública no Brasil.

⁷Ao tratar sobre a História do Tributo no Brasil, Ubaldo Cesar Balthazar considera que a tentativa de regresso do Brasil à colônia por Portugal, aliada a não percepção dos portugueses de que aqui já se tinha “uma elite diretiva dos assuntos econômicos e políticos”, fizeram com que D. Pedro se tornasse líder do movimento da independência e a proclamasse (2005, p. 78).

⁸Interessante o comparativo de Saldanha sobre o avanço do Direito Privado e da legislação infraconstitucional, como os Códigos Criminal e Processual, uma vez que a aprovação de tais diplomas normativos não causou tantos embates, se comparados aos de ordem constitucional que se sucederam durante o Império (1983, p. 191).

O Estado brasileiro ainda carecia de legitimidade por não possuir uma Constituição escrita aos moldes europeus. Pairavam dúvidas sobre o sustento da monarquia que aqui se inaugurava sem o referido documento. Foi assim que o chamado já feito em 1822 aos deputados provinciais, D. Pedro I, em 3 de maio de 1823, reuniu a Assembleia Constituinte, quando, em 15 dias, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e Machado e Silva redigiram o texto constitucional básico (TORRES, 2018, p. 517-519).

Ficando conhecido como Projeto Antônio Candido, este previa as bases de um regime de governo tipicamente parlamentarista, com a formação de gabinetes com responsabilidade ministerial perante o Parlamento, ficando proibida qualquer dissolução da Câmara dos Deputados (TORRES, p. 520-521), assim como ocorrera com outras monarquias constitucionais. Tais matérias foram aprovadas pela Assembleia Constituinte, mas desagradaram o imperador, que pretendia controlar pessoalmente o governo. Tal ímpeto fez o imperador dissolver a Assembleia por Decreto em novembro de 1823, “numa usurpação manifesta à vontade constituinte dos governados”, nas palavras de Paulo Bonavides (2004, p. 165).

No ano seguinte, após quatro meses de trabalho por uma comissão composta pelo imperador para elaborar um novo texto constitucional – a contar com ideias pessoais do próprio D. Pedro I - foi outorgada em 25 de março 1824 (TORRES, 2018, p. 523-536), pelo monarca brasileiro a Constituição do Império do Brasil. Não se acatou a opinião dos deputados provinciais a respeito de competência e poderes das províncias, o que fez reacender os ânimos na província de Pernambuco. Liderado pelo ideário de Frei Caneca, a enxergar naquele momento a retirada dos poderes da nação o retorno do absolutismo, eclodiu ali a Confederação do Equador de 1824.

Não obstante os contornos da referida revolta e o debate constitucional que aquela propunha, as forças monarquistas conseguiram vencer os revolucionários, e fizeram prevalecer a Constituição de 1824. Estava fixada a soberania como sustentáculo do Estado monárquico, sendo este fruto do resultado de duas vontades: a do povo e do imperador, que, conjugadas, formariam a vontade da nação. A Assembleia Geral eleita pelas províncias representaria o povo. Já o imperador, por ser aclamado pela nação como seu representante exclusivo e perpétuo, gozaria de uma delegação universal (TORRES, 2018, p. 93-98).

A Constituição estabeleceu os seguintes poderes da monarquia: Legislativo⁹, Judiciário¹⁰, Executivo e Moderador, por influência, neste último caso, da doutrina de Benjamim Constant, cujo ponto central era de haver um poder neutro que pudesse regular as decisões dos demais quando fosse preciso harmonizá-los. O texto constitucional estabeleceu que deveriam ser confiados os destinos da nação ao imperador, e, aos demais corpos políticos, a feitura de ações que deveriam ser submetidas ao monarca, que, por seu turno, agiria como um verdadeiro “vigário da multidão” (TORRES, 2018, p. 103-104; 182-187; 273).

Pimenta Bueno, um dos defensores da monarquia e da existência do Poder Moderador, ao interpretar a Constituição, entendia que o quarto poder era aquele da salvaguarda de todo o regime, uma vez que “[...] simboliza a unidade e a força nacional, a estabilidade da vida no interior do Estado e nas suas relações internacionais. [...] neutralizou [o Poder Moderador] os

⁹No Poder Legislativo, tinha-se a Assembleia Geral formada pela Câmara dos Deputados eleita pelo voto das províncias e o Senado vitalício, eleito por representantes tanto destas (as quais encaminhavam lista tríplice e o imperador nomeava um dentre estes), como o monarca possuía o direito de ter sempre o príncipe regente como representante no Senado. Uma Casa Legislativa mais próxima dos anseios populares; outra propícia para controlar paixões passageiras que pudessem comprometer os destinos da Nação. A Câmara cuidava dos assuntos mais importantes, como do governo e da política. Já o Senado apenas da vida jurídica da nação. (TORRES, 2018, p. 129-149)

¹⁰Quanto ao Poder Judiciário, a Constituição de 1824 o estabelecia como órgão político do Estado brasileiro, e, dentre as prerrogativas do Poder Executivo (artigo 102, inciso VII), no caso o imperador, teve este como ato privativo a nomeação de magistrados. Ao tratar da legitimidade desses agentes, entendia que aquela se dava por obediência às suas sentenças e julgados (2019, p. 106).

perigos da monarquia pura, da absorção de todo o poder legislativo e judiciário sem limites, sem contrastes, do despotismo, vizinho da tirania” (BUENO, 1958, p. 28).

Sobre o Poder Executivo, a Constituição de 1824 trouxe em vários de seus dispositivos a expressão “Administração Pública” em sentido invertido, ao dispor sobre a fixação e aplicação de rendas pelo monarca (inciso XIII, artigo 102), e ao determinar que, sobre as matérias administrativas, seria ouvido o Conselho de Estado (artigo 142); ou somente a palavra “Administração”, dando-se a entender que, a partir dali, se organizava o Estado-administração brasileiro (Artigo 102) (BRASIL, 1894).

À semelhança do *Conseil d’État* criado na França em 1799, foi previsto pela Constituição como órgão auxiliar dos Poderes Executivo e Moderador o Conselho de Estado, o qual deveria servir como um Tribunal Administrativo. Todavia, por não ter caráter vinculante para o imperador, o órgão colegiado teve pouco efeito prático, uma vez que suas funções ficavam à mercê do monarca, que nenhuma verba lhe consignava no orçamento da monarquia para o seu funcionamento. Tanto que foi extinto em 1834 pelo Ato Adicional, retornando em 1841, quando da maioria de D. Pedro II, quando desempenhou papel político de relevância no tocante ao aconselhamento do monarca (TORRES, p. 203-227).

Tal já era a influência do regime administrativo francês que, no ano de 1831, foram criadas as primeiras cátedras de Direito Administrativo em Recife e São Paulo, e, em 1857, publicava-se a primeira obra sobre o direito da Administração por Vicente Pereira do Rego, seguido por: Veiga Cabral em 1859; Visconde do Uruguai, 1862; Joaquim Ribas, 1866 (MEDAUAR, 1992, p. 61-64).

Não obstante o avanço da Constituição de 1824 ao estabelecer a Administração Pública, esta ainda era difusa e concentrada nas mãos do imperador. A lei era encarada apenas como molde a ser preenchido pelo monarca com o auxílio de seus ministros, tendo o poder de completar o vácuo legislativo ou interpretá-la por diversos atos normativos. Não possuía a Administração qualquer função jurisdicional, em face da competência do Judiciário. A discricionariedade era vista apenas no sentido de poder político, exercido pelo monarca, com a submissão de todos os agentes estatais à vontade do imperador. A centralidade das decisões administrativas residia nas mãos do Poder Executivo (DI PIETRO, 2006, p. 11-13)¹¹.

Como titular dos poderes Moderador e Executivo, o imperador tinha praticamente em mãos, com a chancela da Constituição, todos os demais poderes da monarquia, já que, não se sujeitando a qualquer tipo de responsabilidade (artigo 98¹²), podia nomear Senadores, designar e demitir Ministros, dissolver a Câmara dos Deputados, suspender magistrados, perdoar penas (artigo 99), prover empregos públicos, determinar a aplicação das rendas à Administração Pública (artigo 102).

Eis as atribuições nas mãos de um só - embora em órgãos distintos - que compuseram os debates formadores do pensamento constitucional do império. Decorre daí a máxima do Barão de Itaboraí quando afirmou que, no Brasil, diferentemente das demais monarquias constitucionais instituídas no mundo a partir das revoluções burguesas, o “rei reina, governa e administra” (TORRES, 2018, p. 114).

Com efeito, liberais e conservadores travaram fortes debates entre as ações de reinar, governar e administrar do imperador, o que conseqüentemente levaria parcela da elite intelectual e política da época a questionar a forte concentração do poder político do Estado

¹¹No período imperial, formava-se o Estado de Direito, diferentemente do Estado absolutista cuja característica principal era a personificação da pessoa estatal no governante, e não na lei (ROCHA, 1996, p. 145). No entanto, como se verá mais adiante, estando os Poderes Executivo e Moderador nas mãos do monarca brasileiro, fazia com que este deixasse a sua pessoa nos atos oficiais do Estado brasileiro, em especial os administrativos.

¹²“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 mais Poderes Políticos.” (BRASIL, 1891)

brasileiro nas mãos do organismo central personificado na pessoa do monarca ou de quem o direito hereditário assim lhe fazia às vezes. Tanto que anos mais tarde, foram aprovados o Ato Adicional de 1834 e a Lei de Interpretação de 1840, ambos trazendo modificações do texto constitucional no sentido de descentralizar o governo da monarquia.

Bernardo Pereira de Vasconcelos, àquela altura já convertido em conservador que defendia regime monárquico implantado no Brasil, em discurso proferido na Câmara dos Deputados em 1837, quando já aprovado o Ato Adicional, citando Seyès, a Revolução Francesa:

Tudo se exagera; destrói-se o que existe. Eu não sei se este mal acometeu o Brasil, mas creio que muitas pessoas foram deles acometidas. Parece-me que este mal invadiu a nossa terra, a ponto tal que, para se recomendar uma medida como importantíssima, bastava dizer que era progressista. Ora, a história de todos os povos mostra que, quando dominam tais ideias, infalivelmente o paradeiro do progresso assim entendido, assim definido é o abismo. E o que tem resultado desta calamidade é que o horror do abismo faz retrogradar muitas vezes para um estado pior ainda do que aquele, em que começou a revolução (CARVALHO, 1999, p. 237-238).

Visconde de Uruguai fez severas críticas às administrações das províncias, criticando o poder nas mãos das Assembleias Provinciais e dos respectivos Presidentes, o que tornaria mais lenta a resolução dos negócios administrativos (URUGUAI, 1997, p. 132-133). Ao tratar do Poder Moderador, defendeu a sua existência:

Pela natureza e fins dos atos que é chamado a exercer, convém que as atribuições do Poder Moderador residam privativamente no Chefe Supremo do Estado que é permanente, desapaixonado ou mais imparcial [...] Pode embarçar, não o pode, por si só, empreender e levar a efeito; o mais que pode efetuar é a conservação do que está, por algum tempo. É poder não de movimento essencialmente conservador (URUGUAI, 1991, p. 260-262).

Pimenta Bueno, ao tratar da dissolução da Câmara dos Deputados e da atribuição da nomeação e demissão dos Ministros pelo imperador, no exercício do Poder Moderador, entende ser positiva a ação do imperador para resolução de conflitos entre o gabinete ministerial e aquele órgão legislativo:

Predomine ou não uma facção. Intente ou não uma política fatal, desde que se dá um desacordo entre inconciliável entre a Câmara dos Deputados e o ministério, o poder moderador é chamado a examinar [...] Se da parte da Câmara cumpre dissolver o ministério; se da parte deste cumpre dissolver aquela, e dessa arte de consultar a nação, para que uma nova eleição manifeste os seus juízos e desejos. [...] O atributo da livre nomeação e demissão do ministério, no todo ou em parte, é de tal modo inerente à coroa que não é possível compreender o exercício dela sem essa prerrogativa. [...] Demitir ou dissolver um ministério é mudar o pessoal do poder executivo, menos o chefe desse poder. (1958, p. 207-208).

Ao ver do Padre Antônio Diogo Feijó, um liberal moderado, restava claro os rompantes despóticos da monarquia brasileira na pessoa de D. Pedro I ao outorgar a Constituição de 1824, longe, pois, dos objetivos da Assembleia Constituinte. Para ele, ainda era inseguro pensar em

alterar o texto constitucional para viabilizar uma maior descentralização, nos termos de sua publicação no periódico *O Justiceiro* em 1834:

O monarca já se tinha familiarizado com as doutrinas favorecedoras do despotismo [...] Tomou uma atitude militar e ameaçadora: ofereceu uma Constituição mais liberal que a projetada no Apostolado, e mil protestos com sua constitucionalidade [...] Não concordamos com aqueles que hoje dizem que devera-se imitar a França, já alterando a Constituição, já purgando o Senado de membros opostos à vontade nacional. A queixa universal era contra o monarca e seus ministros: o clamor público era contra as frequentes feridas da Constituição e na violação das leis. (CARVALHO, 1999, p. 105-107).

Já Tobias Barreto, jurista e escritor à época do império, comentando a obra do Senador conservador Zacarias de Góes e Vasconcellos acerca do Poder Moderador, fez insinuações sobre o seu viés político para, ao final, lhe conceder o caráter de estéril quanto ao debate constitucional:

A política do Brasil, tem-se dito muitas vezes, gasta, abate, corrompe os caracteres. O que eu sei de melhor e de mais visível, é que ela estraga e nulifica as inteligências. Lá em cima, todos os esforços do talento, querem dizer: chicana, sofisma, impertinência. E tudo isto se exprime por uma palavra só: esterilidade. [...] Conhecer a natureza de tal poder não é o mesmo que conhecer o que dizem os referidos artigos. (BARRETO, 2000, p. 392-394).

Sendo um dos liberais mais contundentes defensores das Províncias, ao criticar a centralidade do governo imperial na figura do monarca enquanto chefe de dois poderes, Aureliano Cândido de Tavares Bastos compara o sistema de governo no Brasil à vassalagem, marca indelével do regime feudal, em que indivíduos de menor influência firmava pactos de prestação de serviços com pessoas mais influentes, e, em troca, recebiam auxílio financeiro e proteção militar:

É tempo! De sobra temos visto uma nação joven oferecer aos olhos do mundo o espectáculo da decrepitude impotente. Na America, onde tudo devêra de ser novo, pretendem que o despotismo se perpetue perpetuando a centralização. O que somos nós hoje? somos os vassallos do governo, - da centralização (BASTOS, 1997, p. 111)

Entre os poderes, portanto, o Poder Moderador deveria se portar como sentinela dos demais poderes. Para isso, é que tinha o imperador as atribuições de nomear os Senadores, suspender magistrados, designar e demitir ministros, podendo até dissolver a Câmara dos Deputados, além de ser o chefe do Executivo, o que lhe dava ainda mais pujança sobre os demais detentores do poder político.

E foi nisto que a forma de governo monárquico no Brasil se distanciava do sistema parlamentarista que se propunha a ser ao menos na literalidade da Constituição de 1824. Não eram raras as vezes que, formado o gabinete ministerial com apoio parlamentar, aquele era desfeito pelo imperador ou este dissolvia a Câmara convocando outra, quando desatendidos os interesses da Coroa. Caso os deputados se opusessem ao ministério nomeado pelo monarca, aos parlamentares não restava outra saída senão a renúncia. O gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto em 1889 foi desacreditado pela Câmara logo em sua apresentação, gerando animosidades

entre o imperador e o Parlamento, o que resultaria, meses mais tarde, na Proclamação da República (TORRES, 2018, p. 125-145).

Di Ruffia (1984, p. 193-194) esclarece que, nos séculos XVIII e XIX, o governo parlamentarista na Inglaterra ganharia novos contornos, na medida em que o ministério passou a ganhar o voto de confiança não só da Coroa, mas também do Parlamento, obrigatoriamente. Caso não os obtivesse, o gabinete deveria se demitir. Surgia também a figura do primeiro ministro, a quem caberia representar o colegiado, e, já quase no início do século XX, a auto demissão dos ministros só se tornaria obrigatória depois que o gabinete levantasse a questão de confiança perante o Parlamento¹³.

Verifica-se, assim, que a monarquia constitucional brasileira pouco se assimilava aos demais regimes de gabinete existentes na Europa à época. O imperador utilizava o peso da pena de sua caneta com frequência por meio do Poder Moderador para se imiscuir nas atribuições dos demais poderes, implantando no Brasil um sistema presidencialista centralizador. Legitimado pela maior parte do pensamento constitucional, do que se pode deduzir que, no império brasileiro, é que havia uma Administração Pública, mas de natureza centrípeta¹⁴.

A prática oligárquica, presente na Corte e nas Províncias, manifestava-se a partir de uma elite dos círculos de agregados à monarquia, a qual nomeava para cargos os filhos de apoiadores do regime. Para Roderick Barman e Jean Barman: “It is not surprising that denunciations of filhotismo e oligarquia, nepotismo and oligarchy, multiplied as the ranks of the disappointed grew. What is surprisign is the insensitivity of the elite to the situation” (BARMAN, 2018, p. 441).

Quase tudo era contradição no império: a Constituição adotava uma religião, mas o absolutismo já havia passado; o texto constitucional previa direitos fundamentais de liberdade, mas se tinha aqui a escravidão; dada a extensão territorial com a formação dos governos locais desde as capitanias hereditárias, foram previstas as instituições provinciais, que não detinham autonomia efetiva, visto que o imperador poderia dissolver, a qualquer momento, a Câmara dos Deputados, composta por votos oriundos exatamente das Províncias, além da nomeação, por boa parte do período monárquico, de seus presidentes pelo imperador.

Diante desse quadro, aliado à vertente econômica do Brasil com a abolição da escravatura¹⁵ e outros problemas conjunturais de ordem mundial que o país enfrentava com a sua não industrialização, além do problema sucessório de D. Pedro II, o monarca foi deposto por forças militares, com o suporte da elite econômica da época, proclamando-se a República em 15 de novembro de 1889 (FRANCO, 2019, p. 299).

E o legado deixado pelo pensamento constitucional majoritário do império fez com que se tivesse uma Administração Pública centralizada nas mãos do Executivo (e do Poder Moderador), personificada na figura do imperador. Ao traçar o desenvolvimento do Direito Administrativo no Brasil, Ruy Cirne Lima afirma:

Assim é que, embora tenhamos no Império uma Administração Pública normalmente exercida por autoridades permanentes e organizadas, não

¹³Já o parlamentarismo europeu continental à época firmava-se com a predominância do Parlamento, o qual, dadas as crises frequentes de gabinetes, os dissolvia ou lhes dava votos de censura. Tanta era a influência do pluripartidarismo que não era raro se formar gabinetes de coalizão (DI RUFFIA, 1984, p. 195-196).

¹⁴Gustavo Binenbojm defende que, no paradigma do Estado Democrático de Direito, haja uma Administração Pública policêntrica, de modo que as decisões administrativas sejam compartilhadas por todos os agentes corresponsáveis pelos atos administrativos, a exemplo das agências reguladoras (2014, p. 42-44), para que não se tenham usurpações das funções estatais pelo Presidente da República, como vem ocorrer com o contingenciamento do orçamento anual aprovado pelo Parlamento brasileiro (HORVATH, 2017, p. 1003-1004).

¹⁵A escravidão e as suas consequências culturais fazem-se presentes na sociedade brasileira até hoje. Como afirma Jessé Souza: “Nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão. [...] Ao contrário, todos falam. No entanto, dizer o nome não significa compreender o conceito [ao tratar da forma como se vem abordando o tema no país]” (SOUZA, 2019, p. 42).

possuímos, contudo, igualmente desenvolvido um Direito Administrativo. [...] Traço da nossa Administração Pública sob o Império é, pois, o que poderíamos denominar privatismo, quer dizer, a subordinação da autoridade pública aos princípios e regras do direito privado” (2007, p. 63)¹⁶

4 Administração Pública Centralizadora: o legado da monarquia às Constituições de 1891, 1934 e 1937

Tendo-se constatado que havia uma Administração Pública no período imperial, mas delimitada pelo poder central na figura do imperador, e que o debate constitucional majoritário que se fazia no período ajudou em parte a sustentar o referido modelo administrativo, indaga-se qual a influência para as Constituições da República até 1937.

Com efeito, iniciava-se no Brasil a marcha para a institucionalização do novo Estado a partir basicamente da bandeira republicana e do federalismo, sob a direção do Governo provisório de Marechal Deodoro da Fonseca. Logo se cuidou de elaborar um projeto de Constituição, promover eleições para um Congresso Constituinte, cujos trabalhos se iniciaram em novembro de 1890 e foram concluídos em fevereiro de 1891, com a aprovação do primeiro texto constitucional republicano no Brasil.

Despontam como figuras de influência no advento da nova Constituição, Rui Barbosa e Prudente de Moraes, formados em Direito, sendo o primeiro nomeado como Ministro da Fazenda e o segundo chefe da junta governativa da então Província de São Paulo em novembro de 1889. No entanto, dada a maior proximidade com os militares, foi Rui Barbosa que mais influenciou na elaboração do texto constitucional, dispensando contribuições da doutrina norte-americana para soluções de conflitos para assuntos relacionados, por exemplo, ao federalismo e à separação dos poderes (BRASIL, 1983, p. 98-132).

No tocante à organização dos poderes da República, a Constituição de 1891 adotou a independência e harmonia no modelo tripartite, a forma republicana de governo, o sistema presidencialista - com capítulo sobre a responsabilidade política do Presidente da República -, e como forma de Estado a federação, por meio da qual as antigas províncias foram elevadas a Estados-membros da União e criada a figura do município; estes a serem formados no decorrer do período republicano (BRASIL, 1891).

Quanto ao Poder Executivo, estabeleceu o texto constitucional que este seria exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado, muito embora somente o primeiro fosse responsável politicamente perante o Legislativo, já que se estava diante de um sistema presidencial. Competia ao Presidente dirigir toda a máquina da União, cabendo-lhe chefiar as forças armadas, nomear e demitir ministros, proceder à escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal segundo os critérios prévios do Senado, podendo perder o mandato caso contrariasse a existência dos demais poderes ou da forma federativa¹⁷.

No entanto, a primeira Constituição republicana, não obstante extinguir o Poder Moderador, ainda deixava nas mãos do Poder Executivo, agora já descentralizado e compartilhado com os Governadores dos Estados-membros, todo o feixe de atribuições que o

¹⁶A Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, a primeira a tratar no Brasil sobre a propriedade privada, trouxe vários conceitos que até hoje são caros ao Direito Administrativo, como o de terras devolutas, legitimação de posse, discriminação de terras (DI PIETRO, 2006, p. 13).

¹⁷A Administração centrada apenas nas mãos do Poder Executivo também foi determinada pela Constituição como paralelismo federativo aos Estados-membros e aos Municípios, muito embora nestes últimos os Estados pudessem nomear determinados prefeitos e escolher em quais municipalidades deveria haver eleição (LEAL, 2018, p. 123-125).

monarca de outrora pretensamente possuía. Isto fez com que na letra da Constituição estivesse o Legislativo como grande fiador do novo regime, na prática, os seus membros eram indicados pelos chefes regionais e locais, os quais ao pactuarem com o poder central, obtinham os apoios necessários e vice-versa¹⁸.

Estabeleceu-se o que ficou conhecido como a política dos governadores, em que os chefes políticos locais e regionais se uniam ao Governo central, especialmente às vésperas de cada eleição. A troca de favores e sustento político e econômico recíproco, de modo que se revezavam no poder apenas os que eram escolhidos pelos partidos que davam sustentação ao governo, fez com que administrações locais ficassem relegadas às mãos dos donos de terras, chefes locais de prestígio que detinham os municípios criados pela Constituição quase como se fossem de sua propriedade¹⁹.

No ano de 1926, foi aprovada a única Emenda à Constituição de 1891, com finalidade de dar estabilidade ao Governo Arthur Bernardes, tendo em vista a vitória de forças opositoras em alguns Estados, levantes militares e o fortalecimento do movimento trabalhista. Algumas das alterações mais significativas devem ser registradas como resposta do governo a tais fatores: sistematização da intervenção da União nos Estados; condições para a decretação do Estado de Sítio (que perdurou em quase todo o governo Bernardes); passando a matéria trabalhista a ser de competência exclusiva da União, respectivamente, o que ampliava, assim, a autoridade do Presidente da República.

Alfredo Varela afirma que a Constituição de 1891 padeceu de idênticos vícios de 1824, já que ambas nunca foram observadas conforme os seus textos. As práticas dos poderes e os costumes que se sucederam sob o pretexto de estarem consignados no texto constitucional no Império não deixaram de ser seguidos na República:

Os constituintes de 1891 seguiram de tudo o mesmo irracional procedimento de seus antecessores imperiais. [...] a República que ahi está, no que diz respeito á organização do poder-público, vale tanto como a monarchia constitucional criada por D. Pedro: vale menos até, porque introduziu em nosso meio politico um novo germen de conflito, com a electividade do chefe do Estado. (2002, p. 26-28)

Foi nesse contexto que no Brasil já surgiam vozes defensoras de um comportamento mais autoritário pelo Estado. Temas como intervenção, soberania, ordem, Estado nacional, segurança nacional, patriotismo, manifestados pelos defensores de outrora do Poder Moderador, marcaram as vozes desse período, como a de Alberto Torres em 1914, ao defender um Poder Coordenador, para supervisionar os demais poderes e todas as esferas governamentais:

A intervenção de que aqui se cogita é, em primeiro lugar, de natureza eminentemente política; a primeira função da União é, neste particular, de direção e orientação [sobre a educação do povo brasileiro]; [...] a criação do Poder Coordenador; [...] O Governo Federal recobra e mantém a supremacia que lhe cabe, como órgão soberano da Nação [...] a criação do Poder Coordenador coroa, por fim, estas disposições. (TORRES, 1982a, p. 231-252)

¹⁸Tal era a troca de favores entre membros do Legislativo com Executivo, Presidentes da República e Governadores dos Estados, que, assim como no Império, as eleições eram fraudadas, não havendo manifestação fidedigna do povo brasileiro, daí que tal método político predominou até 1930 (FRANCO, 2019, p. 351).

¹⁹Sobre esse período político, Victor Nunes Leal afirma que “Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinquência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos pecados uma esponja regeneradora” (2018, p. 60).

Sob a égide da Constituição de 1891, Ruy Cirne Lima afirma as incertezas da organização administrativa do Estado brasileiro: “[...] incerteza das categorias jurídicas no nosso Direito Administrativo; é o desconhecimento de pessoas administrativas, fora da União, dos Estados e dos Municípios; [...] é o desconhecimento dos atos administrativos, acima das prescrições do direito privado” (2007, p. 64).

Ao tomar o poder em 1930, juntamente com forças da elite política e econômica dissidentes do pacto de mútua cooperação, Getúlio Vargas proclamou a chamada Revolução de 30, objetivando a fundação de um Estado mais organizado do ponto de vista institucional e administrativo, de modo que não fosse mais impresso o carimbo da pessoalidade governativa que marcou os períodos anteriores, como a figura do imperador e a dos Presidentes da primeira República, dos Governadores dos Estados e dos chefes locais.

Foi assim que, após alguns anos e várias tentativas de consenso em Assembleia Constituinte, foi aprovada a Constituição de 1934, com forte inspiração na Constituição de Weimar (1919) e na Constituição da Espanha (1931), incluindo-se direitos fundamentais de cunho social, com a intervenção do Estado brasileiro na economia, se assim fosse necessário para os imperativos de uma ordem socialmente justa. Já na sua ementa, a Constituição traz o termo bem-estar social, designando o seu comprometimento com os direitos sociais já amparados na Alemanha e na Espanha (BRASIL, 1934).

Diante da ambiência geopolítica gerada pela ascensão de Adolf Hitler - não somente como liderança partidária, mas como Chanceler do *Reich* alemão, a partir de 30 de janeiro de 1933 -, e com a disseminação aqui no Brasil de ideias fascistas por Plínio Salgado por meio de seu partido Ação Integralista Brasileira - AIB, Getúlio Vargas promove um golpe de estado com apoio dos militares, em 10 de novembro de 1937, inaugurando o Estado Novo. Para legitimar sua atuação política, Vargas outorga a Constituição de 1937, à semelhança do texto autoritário da Polônia, como relata Paulo Bonavides:

A titularidade autocrática do poder constituinte originário só conheceria outra manifestação total, desse gênero [ato de D. Pedro I], mais de um século depois, na plenitude do regime republicano, com o golpe de Estado desferido por Getúlio Vargas ao outorgar a Carta de 10 e novembro de 1937. (BONAVIDES, 1999, p. 165)

Oliveira Vianna, um dos apoiadores do golpe de 1937, ao interpretar aquela Constituição, afirmava que, no regime anterior, nenhum Presidente conseguia formular programas de governo duradouros, em que toda população, estando ávida por ações, via-se frustrada, já que ficava à mercê de outros Presidentes que se sucediam a realização ou não de tais políticas governamentais e das negociações que aquele deveria fazer com o Congresso. Tais negociações, por sua vez, perpassavam pelos Governadores e chefes locais, daí a defesa de que governos patrióticos, comprometidos com a nação, e do primado do Poder Executivo sobre os demais (VIANNA, 1939, p. 105-122).

Um dos grandes nomes da intelectualidade nacional de formulação da Constituição de 1937 foi Francisco Campos, para quem a máquina administrativa deveria gravitar em torno de um chefe, no caso, o Presidente da República, a quem caberia impulsionar os demais poderes, por ser o responsável pela nação (2001, p. 60-62). No entendimento de Francisco Campos ter-se-ia formado um governo de salvação nacional, já que o Legislativo estava praticamente inerte ao estar aparelhado de interesses oligárquicos com a chancela da Constituição de 1934 (CAMPOS, 2001, p. 39-48).

A fim de se comprovar a complexidade da Constituição de 1937, foi ela a primeira a ser outorgada do Brasil que mais espaço abriu às práticas plebiscitárias:

Empregada a expressão, no texto, nove vezes – nos artigos 5o, parágrafo único; 63 e seu parágrafo único; 174, § 4o ; 175; 178 e 187 –, o plebiscito foi previsto para os casos: a) de subdivisão ou desmembramento de Estados para anexação a outros ou a formação de novos Estados (art. 5o); b) de serem conferidos ao Conselho Nacional de Economia poderes de legislação sobre algumas ou todas as matérias de sua competência (art. 63); c) de emenda, modificação ou reforma da Constituição, na hipótese de ser rejeitado projeto de iniciativa do Presidente da República, a propósito, ou na hipótese em que o Parlamento aprovasse, apesar da oposição daquele, o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados (art. 174, § 4o); d) finalmente, de deliberação sobre a própria Constituição, na forma como se regularia em Decreto do Presidente da República (art. 178). As Constituições anteriores – a monárquica, de 1823, e as republicanas, de 1891 e 1934 – não se referiram ao plebiscito. A de 1946 o manteve (art. 2o), para o pronunciamento das populações interessadas, na incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados. A de 1967 menciona apenas (art. 14) “a consulta prévia às populações”, a ser regulada por Lei Complementar, para a criação de Municípios (PORTO, 2012, p. 11)

A formação, pela primeira vez no País, de uma racional e sólida estrutura burocrática; de um projeto de Estado, com forte aspecto interventivo na economia, proteção das riquezas naturais e inclusão de largos setores das sociedades no que mais tarde se convencionou qualificar de política pública²⁰ consistem nas principais marcas administrativas do Estado Novo. O art. 57²¹ da Constituição de 1937 não somente deixava comprovar seu lado de racionalidade econômica: com a criação do Conselho de Economia Nacional o País ganhava inédita instituição administrativa e política de planejamento econômico, com o claro objetivo de dar o salto para a industrialização brasileira, que se inicia também com a Era Vargas.

A Constituição de 1937 estabeleceu um dos instrumentos de larga utilização pelo Estado Novo na condução da Administração Pública²² que foram os Decretos-leis. Nos termos do texto constitucional, era de competência privativa do Presidente da República para tratar sobre matérias legislativas atribuídas à União, conforme ato autorizativo do Congresso Nacional. Caso estivesse o Congresso em recesso ou dissolvida a Câmara dos Deputados, o Chefe do Executivo teria todos os poderes legiferantes. Araújo Castro, ao interpretar a Carta de 1937 e tratar dos Decretos-leis, defende-os afirmando que:

²⁰As palavras do último Presidente antes de Vargas, Washington Luís, de que “No Brasil, a questão social é questão de polícia” bem traduzem a visão que governantes tinham sobre a questão social. Com Vargas no Brasil, Perón na Argentina inicia-se o que se qualificou de ciclo populista, que foi, porém, o primeiro momento em que a questão social dos pobres veio para a agenda de governo, não mais se constituindo “questão de polícia”. Sobre as distintas vertentes de compreensão do populismo: Ernesto Laclau. *La Razón Populista*. México: Fondo Económico de Cultura, 2005.

²¹“Art. 57. O Conselho da Economia Nacional compõe-se de representantes dos varios ramos da produção nacional designados, dentre pessoas qualificadas pela sua competencia especial, pelas associações profissionais ou sindicatos reconhecidos em lei, garantida a igualdade de representação entre empregadores e empregados. Paragrapho unico. O Conselho da Economia Nacional se dividirá em cinco secções: a) secção de industria e do artesanato; b) secção da agricultura; c) secção do commercio; d) secção dos transportes; e) secção do credito”.

²²Interessante observar que a expressão “Administração Pública” não aparece nas Constituições republicanas até 1937, sendo retomada somente pela Constituição de 1946, seguida pela Carta de 1967 e a Emenda de 1969. Já a Constituição de 1988 inovou ao trazer um capítulo específico sob a rubrica “Da Administração Pública”, traçando princípios essenciais.

se trata de uma competência privativa, não podendo, por conseguinte, o Parlamento legislar sobre tais assuntos. Desta maneira, nunca poderá haver confusão de funções, agindo cada poder na órbita de suas atribuições, e é isso, repetimos, o que constitui a principal característica da divisão dos poderes (1938, p. 53)

Para Afonso Arinos, o texto constitucional tinha outro significado, e deveria ser encarado sob outra perspectiva:

A letra da Constituição, nunca aplicada, não tinha a menor importância. Ela era como uma estufa protetora em cujo ambiente aconchegado puderam vicejar as mais diversas plantas. De início, o regime de 1937 foi uma espécie de negação deliberada de todas as reivindicações da grande revolução liberal-democrática, iniciada a 5 de julho de 1922, vitoriosa a 24 de outubro de 1930, e cuja expressão jurídica é a Constituição de 1934. [...] Porém o regime de 1937, mais ainda do que a letra da Constituição, se fôsse aplicada, se exerceu no sentido da contrariedade minuciosa de todos êsses postulados (2019, p. 393)

No tocante ao modelo administrativo estabelecido, mais acentuado ficou o poder do Presidente da República na condução da Administração Pública com a concentração dos poderes administrativos em suas mãos: detinha o poder de legislar em matérias afetas à União. E foi no exercício dessa competência que o Presidente Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP por meio do Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, cuja missão era a de imprimir na Administração mais racionalidade com a implantação de um novo modelo de gestão para o serviço público²³.

Contudo, embora tenha sido criado o DASP como órgão distinto da Presidência da República, esta continuou, em termos constitucionais, com todos os poderes administrativos, não se livrando o Estado brasileiro da centralização existentes, de modo que o modelo de Administração piramidal continuou a ser utilizada.

5 Conclusão

Diante dos fatos ocorridos no Brasil a partir da chegada da família real em 1808, infere-se que não houve movimento socialmente organizado cujo intuito fosse inaugurar uma nova ordem institucional em terras brasileiras. Não há que se falar em constitucionalismo no sentido contemporâneo empregado ao termo, nem tampouco de que à época da colônia. Em face dos preparativos para a primeira Constituição brasileira e após a sua outorga em 1824, vários debates, publicações de obras, cartas e discursos no parlamento brasileiro formaram um pensamento constitucional que marcou a época da monarquia brasileira.

Tal pensamento constitucional se estabeleceu na medida em que os embates entre liberais e conservadores se faziam presentes tanto no Parlamento como na imprensa sobre a

²³O Departamento do Serviço Público - DASP - originou-se em 1936, quando “(...) foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), que pelo Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938, se transformou no DASP” (RABELO, 2011, p. 134). De 1938 até 1945 foi dirigido por Luís Simões Lopes. Após o Estado Novo, teve suas funções e influência esvaziadas, até que Com o governo militar sua denominação mudou para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, decorrente do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Retorna à antiga denominação pela Lei nº 6.228, de 15 de julho de 1975. Por meio do Decreto nº 91.147, de 15 de março de 1985, restou subordinado ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, abandonando sua função de órgão de assessoramento imediato do Presidente da República. Foi extinto com o Decreto nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, e substituído pela Secretaria da Administração Pública da Presidência da República - SEDAP.

legitimidade do Poder Moderador e a dubiedade de se ter um só Chefe de Estado e de Governo na pessoa do imperador, destoando dos regimes monárquicos europeus da época: aqui o rei reinava, governava e administrava ao mesmo tempo, além de ter poderes de dissolução da Câmara dos Deputados, nomeação de Senadores e formação dos gabinetes ministeriais.

Entretanto, pela leitura de maior parte dos pensadores do período, entende-se que, de forma majoritária, se fazia no Brasil a defesa do Poder Moderador, o que fez com que a Administração Pública estivesse centralizada nas mãos do monarca, o qual deixava a marca pessoal em diversos atos administrativos, como a constituição ou demissão do gabinete de ministros.

Com a República, após a deposição da monarquia em 1889, ainda que extinto o Poder Moderador pela Constituição de 1891, o feixe de atribuições dado ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional fez com que se estabelecesse uma política de troca de favores entre ambos, a qual alcançou os governos dos agora Estados-membros da Federação e dos recém - criados Municípios, institucionalizando-se, ao mesmo tempo, a personificação dos poderes já existente desde o império, agora nas mãos do Presidente, Governadores e chefes locais, e a consolidação da autoridade do Poder Executivo.

A partir de 1930, com a tomada do poder por Getúlio Vargas, líder de algumas forças regionais dissidentes e apoiado por boa parte dos militares, o Poder Executivo permanece na Constituição de 1934, tal como previsto em 1891, embora com tarefa de concretizar direitos fundamentais de cunho social. De duração efêmera, a Constituição de 1934 foi substituída pela Carta de 1937, mediante a outorga de Vargas, que promoveu um golpe de Estado, inaugurando o Estado Novo.

Esse regime despótico durou até 1945, período em que o Brasil foi praticamente governado por meio de decretos-leis. Embora não fossem leis propriamente ditas, a Carta de 1937 conferia ao Presidente da República amplos poderes, numa usurpação explícita da competência do Poder Legislativo, do que decorria a centralidade das atribuições administrativas nas mãos do Chefe do Poder Executivo e a pessoalidade encarnada no Presidente da República.

Conclui-se que o pensamento constitucional majoritário do período imperial, não obstante algumas vozes dissonantes, ao defender explicitamente o Poder Moderador e silenciar sobre os abusos perpetrados pela monarquia, auxiliou na formação de uma Administração centralizadora, cujas decisões foram praticamente confiadas ao monarca e seu Ministro do Império. A centralização monárquica deu-se durante a República Velha, apesar do dualismo administrativo presente no Texto Constitucional de 1891.

A Era Vargas transforma o Estado brasileiro, com seu movimento autoritário: intervencionismo e planejamento econômico nacional, busca da organização racional da burocracia administrativa, defesa das riquezas nacionais e procura na formulação de políticas sociais caracterizam os rumos administrativos do País. Tal modificação possui profundo impacto na cultura da estruturação administrativo até os dias atuais.

6 Referências

BARBOSA, Rui. **Obras completas**: o direito do Amazonas ao Acre setentrional. 1910. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura: Fundação Casa de Rui Barbosa, v. 37, 1983.

BARMAN, Roderick. BARMAN, Jean. The Role of the Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**. Cambridge: Universidade de Cambridge, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-interamerican-studies-and-world-affairs/article/role-of-the-law-graduate-in-the-political-elite-of-imperial-brazil/131B84BDE7A6E9F0DA39BB47D621B3B4>. Acesso em: 31 out 2019.

- BARRETO, Tobias. **Estudos de direito**. Campinas: Bookseller, 2000.
- BASTOS, Aureliano Cândido Tavares. **A província**. Brasília: Senado Federal, 1997.
- BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**, vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional: (em apêndice texto da constituição federal de 1988, com as emendas constitucionais até a de n. 44, de 30.6. 2004 e das leis 9.868, de 10.11. 1999 e 9.882, de 3.12. 1999)**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo; DE ANDRADE, Paes. **História constitucional do Brasil**. Porto: Universidade Portucalense, 2003.
- BRASIL. **Constituições brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/copy_of_museu/publicacoes/arquivos-pdf/Constituicoes%20Brasileiras-PDF.pdf. Acesso em: 31 out 2019.
- BUENO, José António Pimenta. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Brasília: Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1958.
- CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Universidade de Brasília, Conselho Editorial, 2001.
- CARVALHO, José Murilo. **Coleção Formadores do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- DE ARAÚJO, Ubiratan Castro. István Iancsó. Na Bahia contra o Império: história do ensaio de sedição de 1798. São Paulo, Hucitec; Salvador, Edufba, 1976. 222p. **Afro-Ásia**, n. 18, 1996.
- DE LA TORRE, MIGUEL. Ernesto Laclau. La razón política. **Revista Interamericana de Educación de Adultos**. México: Fondo de Cultura Económica, v. 27, n. 22005, p. 227-228, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista eletrônica de direito do estado**. Salvador: on-line, v. 5, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/artigo/maria-sylvia-zanella-di-pietro/500-anos-de-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em 31 out 2019.
- DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. **Direito constitucional: instituições de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro**. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 3ª ed., 2019.
- HORVART, Estevão. **O Poder Executivo e o Orçamento Público**. In: Crise dos Poderes da República, org. LEITE, George Salomão; NERY JUNIOR, Nelson & STRECK, Lenio, 990-1002. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.
- KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Annablume, 2000.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

- LIMA, Manuel de Oliveira. **O movimento da independência: 1821-1822**. São Paulo: Topbooks, 1997.
- LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- NEVES, Lúcia Maria Bastos Pereira das. **Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência, 1820-1822**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003.
- PORTO, Walter Costa. **A Constituição de 1937**. In: CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS, Volume IV – 1937, 3ª edição. Brasília: Senador Federal, 2012, p. 1-29.
- RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Rio Grande: FURG, vol. 3, n. 6, p. 132-142, Dez. 2011.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- SALDANHA, Nelson Nogueira. **Formação da teoria constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.
- STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais - sociais no Brasil. **Revista Novos Estudos Jurídicos**. Itajaí: Univali, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2008.
- TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Brasília: Editora da UnB, 1982.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. **A democracia coroada**. Brasília: Editora da Câmara dos Deputados, 2018.
- VARELA, Alfredo. **Direito constitucional brasileiro, reforma das instituições nacionais**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2002.
- VIANNA, Oliveira. **O idealismo da Constituição**. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, Coleção Brasileira, 1939.