

Rui Figueiredo Marcos

**ROSTOS DA POLÍTICA LEGISLATIVA
DE D. JOÃO VI NO BRASIL**



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

CLASSE DE LETRAS

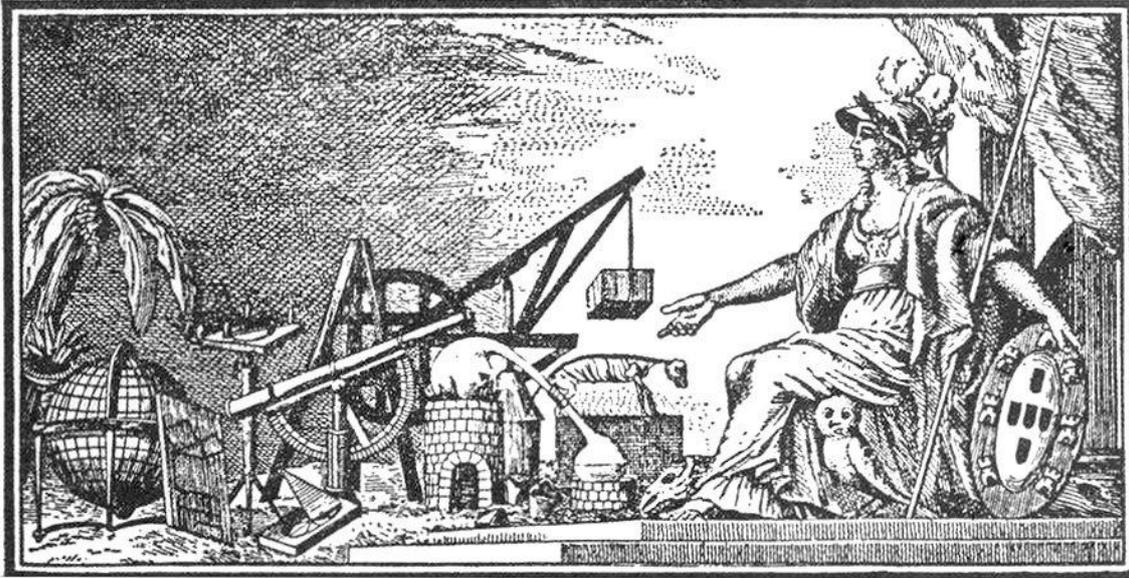
Rui Figueiredo Marcos

ROSTOS DA POLÍTICA LEGISLATIVA
DE D. JOÃO VI NO BRASIL



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS DE LISBOA

CLASSE DE LETRAS



ROSTOS DA POLÍTICA LEGISLATIVA DE D. JOÃO VI NO BRASIL

Rui Figueiredo Marcos

1. Dois séculos sobre a chegada da Corte ao Brasil não bastaram para empalidecer a cintilância do seu significado histórico. Continua a arrebatá-la a devoção de um sem número de estudiosos de ambos os lados do Atlântico. Comemorar a presença da Corte no Brasil é, de certo modo, voltar a vivê-la.

Pela lente primorosa do direito, o historiador desvela uma das perspectivas mais cativantes do espírito de uma época, como se serpenteasse pelas veredas escarpadas da lei até ascender ao vértice de uma colina, onde a aragem, ora suave ora cortante, lhe acaricia ou lhe fustiga a face. Em breve relance, tudo estará em compreender o sentido do reduto jurídico que cada atmosfera cultural vai entretecendo. Daí que o nosso voto disquisitivo se encontre no

exame da legislação joanina no Brasil¹. Encerra, com certeza, mensagens refulgentes saídas do passado.

Ora, a um primeiro relance, não se afigura temerário supor que a história do direito brasileiro e, mais estrondosamente, a história política do Brasil teriam seguido um curso bem diferente se a Corte não houvesse estanciado em terras brasileiras. Não foi um tempo imenso, mas durou o bastante para mudar a face da ordem jurídica brasileira, avultando, no plano político, a elevação do Estado do Brasil à categoria de Reino, em consonância com os ditames da Carta de Lei de 16 de Dezembro de 1815.

Os nossos desvelos irão centrar-se na actividade legislativa joanina, desde Janeiro de 1808, altura em que a Corte aportou na Baía, até Abril de 1821, momento em que, na iminência de embarcar para Portugal, D. João VI decidiu legar umas instruções para o Governo do Brasil, por Decreto de 22 de Abril de 1821. Não se abordará *ex professo* o estrondar dos clamores políticos de sentido desencontrado que rodearam a saída da realeza de Lisboa. De um modo prevacente, tentaremos entrever alguns dos alicerces da construção jurídica do Brasil.

Legislações houve e haverá sempre que se assemelham a corredores sombrios e misteriosos. Dá vontade de as repreender, de agredir essas leis, para as obrigar a dizer o seu segredo. Os diplomas joaninos encontram-se nos antípodas da situação descrita. São transparentes e compreensíveis. Entraram harmoniosamente no conjunto da paisagem nascente brasileira. Passaram a fazer parte da decoração.

Mesmo sem esquecer a ineliminável artificialidade de qualquer tentativa de periodização perante o contínuo fluir da realidade histórico-jurídica, verdadeiramente irrepresável em compartimentos temporais, somos tentados a distinguir, no processo evolutivo do direito joanino brasileiro, duas fases ou períodos fundamentais, diferentes entre si, tanto na perspectiva adoptada, como nos objectivos que se pretendiam cumprir: antes e depois de 1815. Ano das ascensão do Brasil à categoria do Reino que se convoca agora como divisória simbólica². Marca o primeiro período uma extraordinária aceleração legislativa e caracteriza-se pela assombrosa predominância que assumiam as normas de direito público. Por seu turno, o outro período que se identifica na legislação joanina denuncia um claro abrandamento do furor legislativo, acompanhado pela tentativa de aprimorar múltiplos sectores do ordenamento jurídico brasileiro. Tratava-se agora de uma legislação de largo espectro.

¹ A nossa investigação tomou por base as colectâneas de leis existentes na Biblioteca da Faculdade de Direito de Coimbra, da qual, aliás, sou Director no momento que corre. A colectânea que mais se utilizou tem o seguinte título manuscrito: *Collecção de Leis, Decretos, e Alvarás, Ordens regias e editaes que se publicárão desde o anno de 1806 até 1809*. Não tem páginas numeradas.

² Vide ANA CRISTINA BARTOLOMEU DE ARAÚJO, *O Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves 1815-1822*, in «Revista de História das Ideias», vol. 14 (1922), págs. 233 e segs.

A nossa explanação vai permanecer, sobretudo, inscrita no primeiro ciclo legislativo joanino. Constitui, sem dúvida, o mais fulgurante, dominado por uma actividade febril, com o rótulo de urgente. A família real, nas suas luzídias bagagens, não trazia consigo, já preparado para o Brasil, um novo direito. A sua construção iria iniciar-se à chegada.

2. Das *fontes cognoscendi* inscritas no mencionado arco temporal, desvelam-se características que permitem compor os diferentes rostos da política legislativa joanina no Brasil. As faces que mais cedo se aformosearam ao sopro dos genuínos interesses brasileiros centraram-se nos domínios da legislação económica, da legislação de forte pendor político-administrativo e da legislação que reedificou a organização judiciária.

O ano de 1808, na mira de tais propósitos, revelou-se de uma intensidade vertiginosa. Mal acabado de chegar à Baía, o príncipe regente, a instância das autoridades e das gentes locais das mais variadas extrações, tomou, de imediato, uma providência do maior alcance económico. Em termos legislativos, consagrou-a a Carta Régia de 28 de Janeiro de 1808 que determinou a abertura dos portos do Brasil ao comércio. Até então, por via directa, o Brasil apenas se podia relacionar comercialmente com Portugal. Com a promulgação do mencionado diploma, consentia-se a entrada, nas alfândegas brasileiras, de todos os géneros, fazendas e mercadorias vindas de fora, ainda que transportadas em navios estrangeiros. Por outro lado, numa direcção oposta, facultava-se a exportação dos vários géneros e produções coloniais sem olhar ao destino portuário, quer recorrendo a navios portugueses, quer por intermédio de navios estrangeiros.

Uma justificação segura para o impulso legislativo não se julga fácil de lobrigar. Fosse por insinuação do Visconde de Cairú, José da Silva Lisboa, fosse por instilação do governo britânico, fosse por magreza do erário régio, o ponto é que a Carta Régia de 28 de Janeiro de 1808 sacudiu o jugo económico que oprimia o Brasil.

Mas, bem vistas as coisas, cremos que a máxima imperante foi a irrefutável *res ipsa loquitur*. A realidade fala por si mesma. Com efeito, como seria possível conservar o privilégio exclusivo entre Brasil e Portugal quando o território nacional se encontrava ocupado por tropas francesas e as forças britânicas barravam a entrada no nosso país. Manter o privilégio exclusivo redundaria numa decisão traiçoeira que só beneficiaria os invasores.³

³ Para um retrato do contexto internacional em que se movia a diplomacia portuguesa, consultar MARIA CÂNDIDA PROENÇA, *A Independência do Brasil*. Relações externas portuguesas 1808/1825, Lisboa, 1987, em especial, págs. 55 e segs.

As amarras que constringiam o comércio internacional brasileiro não só se esboroaram em definitivo, como se começaram a desenhar os primeiros incentivos ao giro de manufacturas brasileiras entre nações. Sem reboço, o Alvará de 28 de Abril de 1809 estabeleceu uma isenção tributária no tocante ao tráfego mercantil de manufacturas. Rezava assim a lei: «Todas as Manufacturas Nacionaes serão izentas de pagar Direitos alguns na sua exportação para fóra dos Meus Estados e todas as do Reino serão izentos de os pagar por entrada nos meus Dominios no Brasil». Num ostensivo voto de estímulo ao aparecimento de uma poderosa marinha mercante, a mesma lei determinou, por outro lado, a redução para metade dos direitos alfandegários que pagavam as matérias primas destinadas à construção de navios e à sua armação⁴.

Retiradas as peias ao tráfego internacional, em coerência, o princípio da liberdade económica não podia sofrer estorvo no plano interno. De tal modo que o Alvará de 1 de Abril de 1808, intentando promover a riqueza nacional, decidiu remover qualquer obstáculo legal que subsistisse, no Estado do Brasil e domínios ultramarinos, ao estabelecimento de indústrias nascentes. A liberdade soava estrídula da expressiva proclama legal: «daqui em diante seja licito a qualquer dos Meus Vassalos, qualquer que seja o Paiz em que habitem, estabelecer todo o genero de Manufacturas, sem exceptuar alguma, fazendo os seus trabalhos, em pequeno ou em grande, como entenderem que mais lhes convem». Para trás ficava, sumido na escuridão de ideias económicas já sepultadas, o Alvará de 5 de Janeiro de 1785 que ordenara a destruição de todas as fábricas existentes no Brasil. Agora resplandecia, enfunado pelos novos ventos, o pavilhão da liberdade de navegação, de comércio e de indústria.

3. A transferência da sede da monarquia de Lisboa para o Rio de Janeiro implicava, forçosamente, a recomposição das estruturas político-administrativas brasileiras.⁵ Desde a chegada da Corte até à promulgação da Constituição do Império do Brasil, virou quase uma regra a reprodução no Brasil, por natural semelhança, das velhas estruturas da metrópole. Pelo carácter cimeiro a que se guindavam, assumiram um papel destacado o Gabinete Ministerial, criado no Brasil, pelo Decreto de 10 de Março de 1808 e o Conselho de Estado, instituído por ordem do Alvará de 1 de Abril de 1808.

O Gabinete Ministerial no Brasil não surgiu dotado de uma elevada complexidade. Num primeiro fôlego governamental, confiaram-se as funções estaduais a um reduzido número de elementos, em que avultava a figura do

⁴ Desfraldou ainda mais a bandeira do comércio livre o Alvará de 6 de Outubro de 1810 que concedeu significativos benefícios fiscais às indústrias brasileiras.

⁵ Acerca da divisão administrativa do Brasil pelos dos fins do século XVIII e depois da chegada de D. João ao Rio de Janeiro, ver, por todos, JOSÉ MANUEL AZEVEDO E SILVA, *O Brasil Colonial*, Coimbra, 2005, pág. 48.

Secretário de Estado dos Negócios Interiores do Reino. A seu lado, tinha os titulares das pastas dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, e dos Negócios da Marinha e Domínios Ultramarinos. Recorda-se que, no novo governo, ocupava a pasta do Reino D. Fernando José de Portugal e Castro. Era formado em Leis pela Universidade de Coimbra e desincumbira-se já do importante cargo de vice-rei do Brasil, entre 1804 e 1806. Contribuíram para a sua escolha a confiança do príncipe regente e o vasto conhecimento da realidade brasileira que exibia⁶.

Por seu turno, o Conselho de Estado representava um desejável amparo do rei e do Gabinete Ministerial. Constituíam um órgão de natureza consultiva que ajudaria à condução de uma administração pública cada vez mais exigente. Compunham-no homens de Estado e jurisconsultos que aconselhavam o monarca no exercício dos seus amplos poderes⁷.

4. No Estado anterior ao constitucionalismo liberal, os príncipes, possuídos pela ideia obsidente do bem público de que eram únicos intérpretes, lançavam-se, quase em delírio, numa tutela imediata de um florilégio de interesses, desde os mais significativos interesses económicos culturais ou políticos até aos aparentemente mesquinhos⁸. Uma febre de *salus publica* que, escaldando a imaginação, lhes incutia um entusiasmo furioso.

Não podiam os soberanos, na retórica oficial do tempo, deixar de ser protectores sem perderem a sua soberania. O monarca, envergando a condição de *pater patriae*, fazia servir toda a grandeza da seu real poder à felicidade dos vassallos. Um paternalismo que, aliás, marcou de forma indelével um velho filão da literatura política e jurídica portuguesa, ao ponto de pretender enlançar, por mil fios, a imagem do pai e a do rei⁹. Não escapou também a esta linha paternalista a legislação joanina brasileira. A título ilustrativo, não se julga necessário ir além do Alvará de 28 de Abril de 1809 em que o príncipe regente identificava, como sendo o primeiro e principal objecto do seus «Paternaes cuidados», o promover a felicidade pública dos seus fieis vassallos.

A determinação do bem público pelo critério subjectivo do príncipe devia conduzir, de acordo com as proclamas legislativas, à prosperidade do Estado do Brasil. Resignados a uma felicidade que não impetraram, mas que não desdenhavam, os brasileiros iriam assistir a uma tremenda densificação do *agere* administrativo.

⁶ Vide JOAQUIM VERÍSSIMO SERRÃO, *História de Portugal*, vol. VII, Lisboa, 1994, pág. 149.

⁷ Sobre o Gabinete Ministerial e o Conselho de Estado, ver, por todos, CESAR TRIPOLI, *História do Direito Brasileiro*, vol. II, tomo 1.º, São Paulo, 1947, págs. 75 e seg.

⁸ Vide ROGÉRIO EHRHARDT SOARES, *Interesse Público, Legalidade e Mérito*, Coimbra MCMLV, págs. 56 e seg.

⁹ A expressão *pater patriae* remonta à Roma imperial. Vide E. KANTOROWICZ, *Morrer pela Pátria no pensamento político medieval*, Lisboa 1998, pág. 6.

5. O Estado português habitava agora no Rio de Janeiro. Acariciaram o alto das colinas, que ondulavam pela administração militar, judiciária e financeira, ventos suavemente autonomizadores. Escassos meses andados depois da chegada da família real, logo se erigiu, por intermédio de um Alvará de 1 de Abril de 1808, um Conselho Supremo Militar e de Justiça. Na nova circunstância, passavam a ser da competência do Conselho Supremo Militar todos os assuntos de ordem militar que, em Lisboa, pertenciam aos Conselhos de Guerra, do Almirantado e do Ultramar. Cabia ainda ao Conselho Militar fazer subir consultas ao rei no que tocasse à economia e à disciplina, tanto no exército, como na marinha.¹⁰

Coincidentemente, o príncipe fundava o Arquivo Militar. O Decreto de 7 de Abril de 1808 assinalava a sua principal razão suasória. Dar resposta à absoluta necessidade de reunir e conservar todos os mapas e cartas, tanto das costas como do interior do Brasil, e de outros domínios, para que servissem de base rigorosa à definição e rectificação de fronteiras, à elaboração de planos de fortalezas e ao desenho de projectos de novas estradas e comunicações.

Uma refundação da organização judiciária brasileira impunha-se a todas as luzes. A comunicação directa com a metrópole tornara-se impraticável. De caso pensado, a política legislativa joanina, em domínio tão nevrálgico, teve de abandonar qualquer recurso aos órgãos existentes em Portugal. A um tempo, apropositou-se o ensejo para afeiçoar o aparelho judiciário às específicas necessidades locais.

Os lances fracturantes mais significativos ocorreram ainda em 1808. O Alvará de 22 de Abril de 1808 criou, no Brasil, a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens. Uma medida a que também não terá sido alheia uma certa economia de meios. É que, em Lisboa, os dois tribunais do Desembargo do Paço e da Mesa de Consciência e Ordens nasceram e viveram como instituições distintas e separadas. Não admira, pois, que coubesse ao Tribunal de desenho joanino decidir sobre todos os assuntos cujo conhecimento era, em Portugal, da competência reservada do Desembargo do Paço, do Conselho Ultramarino e da Mesa de Consciência e Ordens de Lisboa.¹¹ À esfera de competência do Tribunal, acrescentavam-se a resolução dos casos que se decidiam até então na Mesa do Desembargo do Paço da Relação do Rio de Janeiro. Salieta-se que o primeiro presidente da Mesa do Desembargo do Paço no Brasil foi o Marquês

¹⁰ Vide Alvará de 1 de Abril de 1808, § II.

¹¹ De enorme relevo prático mostrou-se também o Alvará de 12 de Maio de 1809, dado no Rio de Janeiro, que regulamentava o que deviam levar de emolumentos o presidente, deputados, escrivão da câmara e oficiais da secretaria do Tribunal da Mesa da Consciência e Ordens.

de Angeja, o que significava uma recondução de funções relativamente ao cargo idêntico que já vinha desempenhando em Lisboa.¹²

Verdadeiramente o que, a nível judiciário, coroou a emancipação brasileira foi o estabelecimento da Casa da Suplicação do Brasil. Nos termos do Alvará de 10 de Maio de 1808, guindava-se à condição de supremo tribunal de justiça, «para se findarem alli todos os pleitos em ultima Instancia, por maior que seja o seu valor».¹³ De feição que, exceptuando o recurso de revista, das sentenças proferidas pela Casa da Suplicação do Brasil não cabia recurso algum. Em prol da segurança jurídica no Brasil, tais sentenças, *in terminis terminantibus*, transitavam em julgado.

O proémio da lei fundacional exhibia uma esplêndida clareza, alicerçada numa sólida teia argumentativa. Muito convinha ao bem comum dos súbditos brasileiros que a administração da justiça não experimentasse embaraços, retardando, quando não estorvando, a pronta tutela da segurança pessoal dos cidadãos e do sagrado direito de propriedade. Soava a uma inevitabilidade o aparecimento de um supremo tribunal brasileiro, uma vez que, encontrando-se interrompida a comunicação com Portugal, haviam-se tornado impraticáveis os agravos ordinários e as apelações que se interpunham para a Casa da Suplicação de Lisboa.¹⁴ A incerteza na decisão dos pleitos afigurava-se intolerável. Mas o Alvará de 10 de Maio de 1808 guardaria para o fim um retumbante argumento político. Erigir uma Casa da Suplicação no Brasil constituía, no fundo, um reflexo de o rei se achar a residir no Rio de Janeiro, cidade que se devia por isso considerar a verdadeira Corte e, por conseguinte, capital jurídica.

O novo mosaico judiciário brasileiro recebeu ainda a incorporação de duas novas e preciosas instituições. Em mente temos a Relação de S. Luís do Maranhão, que conheceu a luz do dia em 1812 e a Relação de Pernambuco, legalmente erigida em 1821. Quanto à magistratura singular, pode asseverar-se, sem reboço, que a legislação joanina fez proliferar, em muitos recantos do Brasil, os chamados juízes de fóra. A disseminação dos magistrados de nomeação régia em detrimento dos juízes electivos era denunciativo de um propósito confesso de aperfeiçoar a administração da justiça e de garantir um maior zelo na observância da lei pátria.

¹² Assim o determinou a Carta Régia de 25 de Abril de 1808. *Vide* CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA, *Auxiliar Jurídico. Apêndice às Ordenações Filipinas*, vol. II, Lisboa, 1985, pág. 779, nota 3.

¹³ *Vide* Alvará de 10 de Maio de 1808, § I.

¹⁴ Tanto assim era que, nos termos do § II do Alvará de 10 de Maio de 1808, os agravos ordinários e as apelações do Pará, Maranhão, Ilhas dos Açores e Madeira, e da Relação da Baía passaram a ser interpostos para a Casa da Suplicação do Brasil.

6. Um outro domínio em que se recortou um figurino administrativo à medida brasileira foi o da organização das finanças públicas. As peças fulcrais da reforma modelou-as normativamente o Alvará de 28 de Junho de 1808. A *voluntas legislatoris*, em desvelada preocupação com as instantes necessidades de uma administração fiscal desenvolva e eficaz, própria de uma capital do Império, manifestou-se através da redução a uma única *jurisdictio* de todos os assuntos pertencentes à fazenda real e que, no passado, dependiam das jurisdições, voluntária e contenciosa, exercidas pelas juntas da fazenda e da revisão da dívida passiva da capitania do Rio de Janeiro.

O Alvará de 28 de Junho de 1808, do mesmo passo que aboliu as juntas da fazenda e revisão, criou, no Brasil, um Erário Público ou Tesouro Real, dotado do leque de competências que a Carta de Lei de 22 de Dezembro de 1761 atribuíra ao Real Erário de Lisboa.¹⁵ Não se afigura desprezível salientar que, *ex vi legis*, o método de escrituração e de formulação contabilística devia seguir a escrituração mercantil por partidas dobradas. Representava uma providência imperativa para expurgar das contas públicas o arbítrio dos contadores, colocando a contabilidade pública brasileira a par do modelo consagrado pelas nações mais polidas e civilizadas da Europa.¹⁶

Com sede no Rio de Janeiro, a mesma lei ergueu, à imagem de Portugal, um Conselho da Fazenda. Tratava-se de um tribunal especial que dirimia litígios inscritos, de forma precípua, na área da arrecadação das rendas e direitos da coroa. A sua competência territorial abrangia o Estado do Brasil, as Ilhas dos Açores e da Madeira, Cabo Verde, S. Tomé e outros domínios situados na África e na Ásia.¹⁷ Uma imensa vastidão que, doravante, em matéria de justiça fiscal, ficava a depender de um tribunal instalado no Rio de Janeiro. O império português começava a girar em torno no Brasil.

7. A reprodução de instituições jurídicas metropolitanas no Brasil não ficou por aqui. Dado o seu relevo na vida mercantil brasileira, não seria admissível omitir a «Real Junta do Commercio, Agricultura, Fabricas, e Navegação deste Estado, e Dominios Ultramarinos», fundada pelo Alvará de 23 de Agosto de 1808. Uma vez mais, transportava-se para o Brasil um estabelecimento talhado à imagem e semelhança da Junta do Comércio que fora criada em Lisboa por D. José.¹⁸

¹⁵ Acerca dos elementos que compunham a direcção do Erário Régio, ver o Alvará de 28 de Junho de 1808, título I, § II.

¹⁶ Vide Alvará de 28 de Junho de 1808, título II, § I.

¹⁷ Vide Alvará de 28 de Junho de 1808, título VI, § I.

¹⁸ Sobre Junta do Comércio lançada em Lisboa pelo Decreto de 30 de Setembro de 1755 e cujos estatutos foram promulgados em 16 de Dezembro de 1756, ver RUI DE FIGUEIREDO MARCOS, *As Companhias Pombalinas. Contributo para a História das Sociedades por Acções em Portugal*, Coimbra, 1997, págs. 303 e segs.

Bem vistas as coisas, o Brasil experimentava a existência pioneira de um tribunal de comércio, cuja competência compreendia os processos que se instaurassem num florilégio de domínios. Inscreviam-se na sua alçada as matérias relativas ao trato mercantil terrestre e marítimo, à agricultura, à indústria e à navegação. Ao tribunal reservava-se ainda um papel preponderante na elaboração da legislação comercial, porquanto podia fazer subir por consulta todos os projectos de lei que entendesse serem favoráveis à melhoria dos objectos em que superintendia. Tudo a bem do Estado brasileiro.

À guisa de complemento da Junta do Comércio do Rio de Janeiro e configurados em harmonia com o velho Alvará de 16 de Novembro de 1771, eis que, vindos do passado, irromperam três juízes tutelares do comércio no Brasil.¹⁹ Aludimos ao superintendente dos contrabandos, ao juiz dos falidos e ao juiz conservador dos privilegiados.²⁰ Todos eles deviam afivelar a máscara de juízes desembargadores da Casa da Suplicação e, em obediência à imprescindível celeridade das decisões judiciais no foro mercantil, os processos eram verbais e sumaríssimos.

8. Uma incursão autónoma reclama-a sem dúvida, a fundação do Banco do Brasil e o Alvará de 12 de Outubro de 1808 que o justificou, antes de tudo, com a necessidade de criar um banco nacional na capital, para animar o comércio e promover os interesses reais e públicos. Estimular o giro de espécies cunhadas, bem como reunir capitais ociosos e isolados, em ordem, designadamente, ao possível financiamento de despesas públicas constituíam propósitos ostensivos do Banco do Brasil.

Com o início da actividade do banco, extinguiu-se, no Rio de Janeiro, o chamado Cofre do Depósito. Doravante, qualquer depósito, fosse ele judicial ou extrajudicial, de prata, ouro, jóias ou dinheiro far-se-ia na nova instituição bancária. Outrossim se impunha que os empréstimos a juro se realizassem unicamente através do banco.

Um formidável privilégio legal se outorgava ao Banco do Brasil. Consistia na obrigação dos «Bilhetes do dito Banco Publico pagaveis ao portador, ou mostrador á vista» serem recebidos como dinheiro em todos pagamentos efectuados à fazenda real. Estávamos aqui perante uma prerrogativa que conduzia a um curso forçado.

Não se julga destituído de sentido admitir que tal providência se tenha inspirado na legislação pombalina. Senão vejamos. Os bilhetes do banco

¹⁹ Assim determinaram o Alvará de 14 de Agosto de 1809 e o Alvará de 13 de Maio de 1810.

²⁰ Sobre a criação de tais magistraturas em pleno consulado pombalino, ver RUI DE FIGUEIREDO MARCOS, *A Legislação Pombalina. Alguns aspectos fundamentais*, Coimbra, 2006, págs. 216 e segs.

passaram a ser meios de pagamento, embora no horizonte das dívidas à fazenda. Ora, o Alvará de 21 de Junho 1766 advertira que as acções das grandes Companhias pombalinas, designadamente as do Grão Pará e Maranhão e de Pernambuco e Paraíba, representavam as quantias liquidas dos respectivos valores. As acções acabavam por cumprir as funções da moeda, uma vez que circulavam como dinheiro líquido. O mais entusiasmante do ponto de vista jurídico é que o poder liberatório dos títulos, que o Alvará de 21 de Junho de 1766 reconhecera, implicava o afastamento de uma eventual recusa em os aceitar na realização de pagamentos.²¹

Com a lei de instituição do Banco do Brasil, baixaram os respectivos estatutos assinados por D. Fernando José de Portugal, Secretário de Estado dos Negócios do Brasil. Os estatutos do Banco do Brasil têm passado despercebidos aos olhos dos estudiosos. Um apagamento que a história do direito das sociedades por acções não pode consentir.

No cotejo com o modelo societário proeminente no século XVIII em Portugal, o figurino jurídico do Banco do Brasil sustenta um confronto vitorioso. Os aspectos em que se avantajava eram múltiplos. Desde logo, uma definição clara do princípio da responsabilidade limitada. Os accionistas não respondiam «por mais cousa alguma acima do valor da entrada».²² O capital social do Banco compunha-se de mil e duzentas acções, de um conto de réis cada uma, salvaguardando-se a possibilidade de futuros aumentos de capital. A nomenclatura e o engenho do direito das sociedades não cessavam de evoluir. Por ditame estatutário, constituía-se, no Banco do Brasil, um fundo de reserva que acumularia a sexta parte do que tocasse a cada acção.²³ Desaparecia assim a velha técnica do principal acrescentado que funcionara como fundo de reserva.

Mas onde a novidade faiscava com maior cintilância era na administração da sociedade. Como não se desconhece, o antigo modelo de governo das grandes sociedades portuguesas por acções fazia concentrar o poder na chamada «junta». Tratava-se do único órgão social existente. Dirigia e controlava a sociedade numa intencional confusão de atribuições, emitindo as suas ordens em sobranceira indiferença acerca da vontade dos accionistas.

Num lance progressivo e porventura inédito no nosso país, os estatutos do Banco do Brasil previam uma assembleia geral formada por quarenta dos seus maiores capitalistas, uma junta de dez e uma directoria constituída por quatro dos mais hábeis entre todos. Embora o Banco do Brasil admitisse sócios

²¹ Convirá não esquecer, porém, que, em golpe de inflexão, o Alvará de 30 de Agosto de 1768 e o Alvará de 23 de Fevereiro de 1771 excluíram a força liberatória das acções. *Vide* RUI DE FIGUEIREDO MARCOS, *Apontamento histórico sobre a aquisição de acções próprias em Portugal. Da fantasia prática à magia do legislador*, in «Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Raúl Ventura», Coimbra, 2003, págs. 271 e segs.

²² Veja-se o artigo III dos «Estatutos para o Banco Publico, Estabelecido em virtude do Alvará de 12 de Outubro de 1808».

²³ Estipulava-o o artigo XIX dos Estatutos do Banco do Brasil.

portugueses e estrangeiros, só podiam integrar a assembleia geral associados portugueses. Uma espécie de reserva patriótica.²⁴

Um direito dos sócios que veio a lograr uma decisiva reponderação foi o direito do voto. Ao contrário do recorte legislativo setecentista em Portugal que afirmara o princípio do voto único, o Banco do Brasil acatou a tese oposta da proporcionalidade, embora com um travão. Para que um sócio dispusesse de direito de voto deliberativo, devia possuir, pelo menos, cinco acções. E quantas vezes prefizesse o dito computo, tantos votos teria na assembleia geral. Mas com um limite intransponível. Nenhum dos sócios, fosse por que motivo fosse, podia reunir em si próprio mais do que quatro votos. Em contraste com o passado societário português, forjava-se agora um panorama menos desfavorável aos sócios no que tocava à possibilidade de influir nos destinos da sociedade. Ainda assim, porém, o enlevo dos sócios pelos estatutos do Banco do Brasil decerto luziria apenas aos olhos dos ricos titulares das grandes participações accionárias que seriam, do mesmo passo, os senhores da maioria dos sufrágios.

9. No Brasil joanino, cresceu, em esplendor, o âmbito da polícia ao compasso da administração interna do despotismo iluminado e do seu intenso programa. Uma administração pensada, no leque crescente de temas e de intervenções que abergava, não no sentido contemporâneo que a entende como uma das actividades do Estado desenvolvidas ao abrigo da função legislativa, mas em termos de a identificar globalmente com a política interna do príncipe, serventuária, por dever de ofício, dos superiores interesses do País.²⁵

O soberano esclarecido absolutisava-se na condição ímpar de funcionário superlativo. Nos escritos nacionais, não se detectam rasgos inovadores.²⁶ A polícia persistia em tocar de perto aquilo que respeitava à elevação do nível de vida material e espiritual dos vassallos, os quais experimentavam uma ventura não rogada.²⁷ Havia como que um aproveitamento profano de conteúdos morais e religiosos.

²⁴ Sobre o que se acaba de assinalar, ver os artigos IX e X dos estatutos do Banco do Brasil.

²⁵ Vide PIERANGELO SCHIERA, *A polícia como síntese de ordem e de bem-estar no moderno Estado centralizado* in «Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime», Lisboa, 1984, pág. 312.

²⁶ Vide RICARDO RAYMUNDO NOGUEIRA, *Prelecções de Direito Publico Interno de Portugal*, in «O Instituto», vol. VII (1858), pág 153.

²⁷ Chegou-se a observar que nenhuma palavra em leis e escritos eruditos teria um significado tão incerto como precisamente o termo *Polizei*.

O certo comentário pertence ao publicista do século XVIII Johann Jacob Moser em «*Von der Landeshoheit in Policity-Sachen*», Franckfurt und Leipzig, 1773. Vide FRANZ-LUDWIG KNEMEYER, *Polizeibegriffe in Gesetzen des 15. bis 18. Jahrhunderts. Kritische Bemmerkungen*

A noção de polícia que ao tempo imperava resplandecia, de modo exuberante, na política legislativa joanina no Brasil.²⁸ Delamare, o pioneiro tratadista da matéria, esculpia um sentido de polícia que visava o bem comum e a felicidade do homem. A realização integral desta última dependia do acesso a três espécies de bens: os bens da alma, os bens corpo e os bens de fortuna.

Era, em decorrência de tal classificação, que Delamare arrumava as matérias ao longo do seu *Traité de la Police*. Relativamente aos bens da alma, aqueles cuja privação atraía as trevas ao espírito, abordava a religião e os costumes. Na perspectiva dos bens do corpo, a míngua dos quais abandonava o homem ao sofrimento, encarava as leis respeitantes à saúde, aos víveres, ao alojamento, à comodidade das artérias públicas e à segurança da vida. Assuntos como o comércio, as manufacturas e as artes mecânicas mereciam também cuidadosa atenção, pois constituíam meios de aceder aos bens de fortuna, libertando assim o homem da inquietude que a sua carência provocava. As ciências e as artes liberais formavam uma categoria especial que o autor expressamente incluía nos bens da alma.²⁹

10. A legislação joanina não descurou nenhuma das três espécies e bens. Nos da alma, inseria-se a religião. Esta surgia como um dos principais objectos da polícia e revelar-se-ia o único se os seus destinatários acatassem os deveres que ela impunha. De tal maneira que a observância dos preceitos religiosos desagravara as outras componentes da polícia. Ao invés, *Religio turbata, Politiam turbat*.

Ora, num salto ao plano espiritual do príncipe regente, avulta o Alvará de 15 de Junho de 1808, através do qual se condecorou a Sé Catedral do Rio de Janeiro com o título e dignidade de Capela Real. Do mesmo passo foi dotada de um florilégio de prerrogativas. Tudo em prol da maior decência e esplendor do culto divino e glória de Deus, em cuja providência onnipotente o príncipe

zur Literatur über die Entwicklung des Polizeibegriffs, in «Archiv des öffentlichen Rechts», vol 92 (1967), pág. 155. Acerca da vida e da obra J. J. Moser, ver, por todos, MICHAEL STOLLEIS, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, vol. I (1600-1800), München, 1988, págs. 258 e segs.

²⁸ Sobre o conceito de polícia, consultar MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, tomo II, Coimbra, 1990, 10.^a ed. (3.^a reimp.), págs. 1145 e segs.; e FERNANDO ALVES CORREIA, *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Coimbra, 1989, págs. 118 e segs., nota 73.

²⁹ Vide NICOLAS DELAMARE, *Traité de la Police, où l'on trouvera l'Histoire de son Etablissement, les Fonctions et les Prerogatives de ses Magistrats, toutes les Loix et tous les Reglements qui la concernent*, Paris, chez Michel Brunet, MDCCXXII, 2.^a ed., tomo I, prefácio, págs. 2 e segs.

confiava no sentido de «melhorar a sorte dos meus Vassalos na geral calamidade da Europa».³⁰

Mas a Capela Real encontrava-se numa situação de penúria patrimonial. Despojada de rendimentos próprios, via-se na impossibilidade de assegurar um digno culto divino. Não hesitou, pois, o príncipe regente em determinar que, em todas as igrejas das Ordens que se provessessem no Estado do Brasil e domínios ultramarinos, se arbitrasse uma pensão proporcional à respectiva capacidade contributiva para a sustentação da Capela Real. Uma prescrição legislativa que devia correr através da Mesa de Consciência e Ordens.³¹

Ao príncipe pertencia velar constantemente para que à alma não faltasse o respiro da cultura. É conhecida a ternura que o regente dispensou à arte musical. Destacados cantores e executantes solenizaram as cerimónias religiosas na Capela Real.

Os bens de cultura que a munificência régia veio a derramar no Brasil abrangeram um largo espectro. Nasceu a Real Academia Militar, onde se professava um curso completo de ciências matemáticas e de ciências de observações. Surgiu a Academia das Belas-Artes do Brasil, onde se ensinava pintura, desenho, escultura e gravura. O Rio de Janeiro viu ainda nascer a Real Biblioteca e o Real Teatro de S. João.

Para o mundo jurídico, uma instituição que assumiu uma decisiva preponderância foi, sem dúvida, a imprensa régia. Tratou-se de um estabelecimento inédito na história dos domínios ultramarinos portugueses. E que logrou obter um retumbante significado. Desde logo, no domínio do princípio da publicidade das leis, de tão difícil cumprimento em terras de além-mar.

O Decreto de 13 de Maio de 1808 fundou a «Impressão Regia». Os prelos que existiam no Rio de Janeiro estavam destinados à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra.³² Instado pela necessidade, o príncipe regente resolveu colocar essa maquinaria ao serviço da nova casa impressora. Em boa hora o fez para o direito brasileiro. É que, na «Impressão Regia», passavam a imprimir-se, em regime de exclusividade, «toda a legislação, e Papeis Diplomaticos, que emanaram de qualquer Repartição do meu Real Serviço». A imprensa régia abria-se também à possibilidade de publicar quaisquer outras obras. Deste lance fundacional extraía-se um voto lúcido no enriquecimento da cultura brasileira. Novas ideias saltariam, amiúde, dos livros impressos para o debate público.

³⁰ Em causa estava também a observância do antiquíssimo costume de manter «junto ao Meu Real Palacio huma capella Real», para maior comodidade e edificação da família real. Ver o preâmbulo do Alvará de 15 de Junho de 1808.

³¹ Assim o impunha o Alvará de 20 e Agosto de 1808.

³² Trata-se de uma informação contida no Decreto de 13 de Maio de 1808.

11. A vertente da polícia, encarada como «subsistance pour le corps» de acordo com a expressão utilizada pelo renomado publicista Claude Fleury, que englobava as necessidades vitais, a saúde e as comodidades, não foi esquecida no Brasil. Pense-se na Escola Médico-Cirúrgica estabelecida no Rio de Janeiro para instrução dos que se destinavam ao exercício da arte e que, depois, se anexou ao Hospital Militar.

Não menor significado tivera a criação do «Fysico Mór, e Cirurgião Mór do Reino, Estados, e Domínios Ultramarinos».³³ Na mira de conservar a saúde pública, evitando a propagação de doenças contagiosas, cumpre destacar a figura do provedor-mor da saúde e Corte do Brasil.

Da cuidadosa preparação dos medicamentos dependia também a saúde pública. Nessa linha se inscreveu o Alvará de 5 de Novembro de 1808. À imagem da «Farmacopeia Geral do Reino», importava fixar os preços dos remédios no Brasil. Deveras interessante revelava-se a norma que proibia aos boticários os abatimentos na soma das receitas.³⁴ Um preceito que, ao invés do que se suporia, nada tinha a ver com uma ideia de defesa da concorrência. A obrigação de os boticários venderem os medicamentos aos preços determinados no regimento legal radicava no facto de os descontos facilmente originarem substituições dolosas e faltas essenciais na composição dos remédios.³⁵ Adultrações que poderiam causar grave dano à saúde dos súbditos brasileiros.

Dentro da mesma racionalidade, prescrevia-se um aumento compulsivo dos preços dos medicamentos para os boticários do interior do Brasil que ficavam a grandes distâncias dos portos de mar. O transporte por terra encarecia o preço dos medicamentos, pelo que os boticários eram obrigados a pedir pelos remédios mais uma quinta parte dos preços fixados legalmente.

Não se esqueça, porém, que o preço dos medicamentos estava sujeito a uma revisão anual. Desenhava-se, por fim, uma norma curiosa em clara defesa do consumidor. Traduzia-se no dever de os boticários mostrarem, sempre que instados pelos consumidores, o regimento que fixava legalmente o preço dos medicamentos.³⁶ Sem dúvida, uma norma de uma surpreendente modernidade.

O universo da polícia de modo nenhum prescindia dos bens de fortuna. Daí o empenho colocado por D. João VI no florescimento da mercancia. Do mesmo passo não descuidava o papel essencialíssimo da indústria na prosperidade da ordem económica brasileira.

³³ Consulte-se, a este propósito, o Alvará dado no Rio de Janeiro em 23 de Novembro de 1808.

³⁴ *Vide* Alvará de 5 de Novembro de 1808, § I.

³⁵ Em razão de presumida má fé, os boticarem que praticassem os tais abatimentos seriam condenados a pagar o dobro dos descontos realizados.

³⁶ Consulte-se o Alvará de 5 de Novembro de 1808, § VI.

12. A névoa do *ius polittiae* adensava-se especialmente sobre o direito criminal. O príncipe regente, convocando o modelo pombalino, resolveu criar, por Alvará de 10 de Maio de 1808, o lugar de «Intendente Geral da Policia da Corte, e do Estado do Brasil», com o exacto poder de *iuisdictio* de que gozava a congénere lisboeta nos termos dos Alvarás de 25 de Junho de 1760 e de 15 de Janeiro de 1780.

Para compreender o alcance da transposição legislativa entre continentes, vale a pena recordar alguns traços do figurino da Intendência Geral da Polícia, saído do Alvará de 1760. Não abdicando de medidas punitivas, amaciavam as asperezas indóceis num clima de pedagógica prevenção. Um intuito que não se disfarçou. Esperava-se da Intendência Geral da Polícia que, uma vez separada da jurisdição contenciosa, se aplicasse zelosamente a evitar «desde os seus princípios e causas», as ofensas à tranquilidade pública.

De acordo com a Lei de 25 de Junho de 1760, o Intendente Geral da Polícia desfrutava de uma ampla e ilimitada jurisdição, «na materia da mesma Policia», sobre todos os ministros criminais e civis. Deviam os ministros dar conhecimento ao Intendente Geral de tudo o que respeitasse à tranquilidade pública. Ficavam, sob a alçada do Intendente Geral, os crimes de «armas prohibidas, insultos, conventiculos, sedições, ferimentos, latrocinios, mortes; e bem assim todos os mais delictos, cujo conhecimento por Minhas Ordenações e Leis Extravagantes, pertence aos Corregedores, e Juizes do Crime dos Bairros de Lisboa...».

A qualquer delito cometido na Corte, seguia-se um procedimento rápido e expedito. Importa assinalar o desvelo com que o legislador pombalino procurou erigir uma espécie de carta criminal da cidade de Lisboa, funcionando, a bem dizer, como alfofre de informações pessoais ou registo de polícia. Assim, cada um dos ministros de bairro teria um livro de registo ou matricula, em que descrevia todos os moradores do seu bairro, com meação obrigatória da profissão, modo de viver ou de subsistência de cada um deles. Um autêntico *dossier* de personalidade. Chegavam a tirar-se informações particulares, quando fosse necessário alcançar um perfeito conhecimento dos homens ociosos ou libertinos, focos potenciais de criminalidade e fazia-se deles anotação separada. Cópias dos registos eram enviadas ao Intendente Geral da Polícia, com indicação das pessoas suspeitas.

Cautelarmente, ninguém podia arrendar casa a homens vadios, mal procedidos, jogadores de officio, aos que não tivessem modo de viver conhecido, ou aos que exhibissem costumes escandalosos. Para que, de um momento para o outro, não se perdesse o rasto das pessoas, a lei impunha que todos os inquilinos que mudassem de residência deviam dar parte ao ministro do bairro, não só da sua intenção de partir, mas também do local da sua nova morada. Como prova do cumprimento do dever de apresentação, recebiam um «Bilhete

do respectivo Ministro», o qual teria de ser entregue, no prazo de três dias a contar da data da mudança de residência, ao ministro do bairro do seu novo destino, juntamente com a relação de todas as pessoas que se encontrassem, daí em diante, a viver na casa. Do mesmo modo, os indivíduos, nacionais ou estrangeiros, que viessem a Lisboa, deviam fazer-se anunciar, em vinte e quatro horas, ao ministro criminal do bairro do seu destino, prestando-lhe uma série de informações exigidas por lei, sob pena de expulsão da capital. Os «Estalajadeiros, Taverneiros, Vendeiros», ou quaisquer outras pessoas que ajudassem nacionais ou estrangeiros obrigavam-se a proceder a uma breve indagação acerca das pessoas que houvessem recolhido, formando uma relação que diariamente seria entregue ao ministro criminal do respectivo bairro.

O sistema de vigilância apertava-se, ainda mais, no caso de passageiros que demandavam o porto de Lisboa, ou de viadantes que entravam no Reino pelas suas fronteiras terrestres.³⁷ Nem os pobres escaparam ao zelo do legislador. Entendia-se que os mendigos, quando pela sua idade e forças corporais podiam servir o Reino, não havia razão para causarem desordens e escândalo público. Por isso, a ninguém se facultava pedir esmolas na Corte, sem licença expressa do Intendente Geral da Polícia, a qual era concedida por períodos de seis meses a um ano, prorrogáveis sucessivamente, se para tanto tivesse concorrido justa causa e o pároco da freguesia da residência dos mendigos houvesse certificado que estes se confessaram e se satisfizeram ao preceito da Igreja na Quaresma precedente.

Finalmente, apontando com uma das causas que impediam a exacta observância das normas penais, o facto de as mesmas leis serem entendidas especulativamente pelas «opiniões dos Doutores juristas, as quaes são entre si tão diversas como o costumão ser os juizos dos homens», ordenava a lei de 1760, para evitar que a segurança das pessoas ficasse vacilando na incerteza das opiniões, que as suas disposições se observassem literal e exactamente, sem interpretação ou modificação alguma, que se considerava, desde logo, proibida. E, numa clara predilecção pela interpretação autêntica, sustentava que, «quando haja casos taes, que pareça que nelles conteria a dita literal observancia rigor incompativel com a Minha Real, e pia equidade; tomando-se sobre elles assento, se Me farão presentes pelo Regedor das Justiças, ou quem seu cargo servir, para Eu determinar o que Me parecer Justo.³⁸

13. No Brasil, à Intendência Geral da Polícia pertencia uma larga esfera de atribuições. Servia a edilidade e cumpria tarefas de natureza administrativa que

³⁷ Sobre a história de registo criminal em Portugal, ver ANTÓNIO MANUEL ALMEIDA COSTA, *O Registo Criminal*, Coimbra, 1985, págs. 137 e segs.

³⁸ Sobre a Intendência Geral da Polícia, ver FORTUNADO DE ALMEIDA, *Organização político-administrativa portuguesa dos sécs. XVII e XVIII*, in ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime - Colectânea de Textos*, Lisboa, 1984, págs. 326 e seg.

tocavam o abastecimento de água ao Rio de Janeiro, a construção de pontes e calçadas, o aformoseamento da capital e a iluminação pública. Inclusivamente, a promoção colonizadora da vinda de casais açorianos, ao que se julga, relampejara na mente do Intendente Geral Paulo Fernandes Viana.

Do exercício do *ius polittiae* dependia ainda a felicidade dos povos, saída da organização das grandes festas públicas. Como muito bem alvitara o Intendente Geral do Rio de Janeiro, constituía «um dever da polícia trazer o povo entretido e promover o amor e respeito dos vassallos para com o soberano e a sua real dinastia»³⁹. Além da missão precípua de frenar a criminalidade composta por roubos frequentes e brigas desordeiras constantes que se instalara no Rio de Janeiro, o Intendente Geral combateu a pobreza e a mendicidade, melhorando a condições de vida dos indigentes. A largueza de vistas que o Intendente Geral da Polícia do Brasil impôs a si próprio rivalizava com o entendimento europeu.

14. Ao arrepio do universo publicista em que o legislador se deixou tomar por um frenesim de entusiástica reformação, no capítulo do direito privado, pouco se modificou. Na verdade, o legislador do início de oitocentos vagabundeou pelo direito privado brasileiro, levando a cabo simples alterações pontuais. Aí se inscreveram transformações que atingiram, em pensado retoque, o direito de propriedade, aos servidões, a tutela dos orfãos e ausentes, as vendas a prazo e o contrato de câmbio marítimo. Nada que desfigurasse a face do *ius privatum* brasileiro.

15. Das considerações precedentes não se afigura de difícil incomodidade pintar os rostos e vestir as ideias imperantes na legislação joanina do Brasil. A sua face mais nítida revelava-se no seu elevadíssimo teor publicista. Acompanhou-a uma vertente de clara persistência do direito português. Não raro, a reprodução das instituições metropolitanas no Brasil faziam apelo, por exemplo, à continuidade da legislação pombalina. A ruptura frontal ocorreu em matéria de legislação económica, onde se vincara, a pouco e pouco, um inédito pendor liberal. Por último, desvelava-se ainda, no seio das páginas legislativas joaninas, um carácter nacionalista errante que tornava o direito brasileiro um tanto esquivo os velhos interesses portugueses. Uma demarcação, ora ostensiva, ora discreta, ora ambígua.

Seja como for, com a chegada da família real, chegou também a independência do Brasil. O pavilhão da autonomia jurídica desfraldou-o D. João VI, quando começou a edificar o aparelho estadual brasileiro, não raro

³⁹ Sobre as competências e o desempenho da Intendência Geral da Polícia no Brasil, ver, por todos, Oliveira Lima, *Dom João VI no Brasil (1808-1821)*, vol. I, prefácio de OCTAVIO TARQUINIO DE SOUSA, 2.^a ed., Rio de Janeiro, 1945, págs. 240 e segs.

cortando as amarras a Portugal. A coroa e o manto régios nunca apareceram tão refulgentes aos olhos dos brasileiros.

À distância de dois séculos, a monumentalidade da obra de D. João VI tornou-se mais imponente.

As grandes obras não como as grandes montanhas. De longe, vêm-se melhor. Se alguém perdido no tempo encontrasse D. João VI, pousando suavemente o olhar num belo mostrador com o recorte do Brasil e, tomado de um impulso infrene, lhe atirasse a pergunta: acaso vê as horas majestade? Ele responderia com elevada firmeza. Sim. Vejo as horas no meu relógio do Brasil. E que horas são? Agora, agora é a eternidade!

(Comunicação apresentada à Classe de Letras
na sessão de 8 de Maio de 2008)