

O E S S E N C I A L S O B R E

# A Constituição de 1822

António Pedro Barbas Homem



**N** IMPRENSA  
NACIONAL

**N** IMPRENSA  
NACIONAL

© 2011 Imprensa Nacional da Universidade de Coimbra

O ESSENCIAL SOBRE

# A Constituição de 1822



O E S S E N C I A L S O B R E

# A Constituição de 1822

António Pedro Barbas Homem



# Índice

- 7 **I. A preparação da Constituição**
- 7 **Oportunidade de uma publicação**
- 9 **Constitucionalismo antigo e constitucionalismo moderno**
- 11 **A monarquia absoluta e o paternalismo político**
- 14 **A Revolução de 1820: as ideias nas palavras**
- 21 **Dinâmica do processo revolucionário: uma constituição não menos liberal do que a de Espanha**
- 24 **Constituição liberal**
- 25 **Governos mistos ou constitucionais**
- 28 **O sistema representativo**
- 30 **O jurídico e o político. A secularização da política**
- 33 **Estabilidade e Constituição**
- 35 **As ideias e as doutrinas em confronto**
  
- 39 **II. As propostas e os debates**
- 39 **A Assembleia Constituinte de 1821 e a preparação do texto constitucional**
- 44 **As Bases da Constituição**
- 49 **Uma Constituição provisória**
- 52 **Direito individuais**
- 55 **Juramento das Bases da Constituição**
- 57 **O processo constituinte**
- 60 **Anulação da Constituição**
- 64 **A legislação das Cortes liberais**
- 67 **O problema do Brasil**
  
- 71 **III. A Constituição**
- 71 **A Constituição de 1822: o nome**

- 73 **A Constituição de 1822: estrutura**
- 76 **Inspirações**
- 78 **O preâmbulo**
- 80 **O princípio da catolicidade**
- 81 **A nação e não o povo. A nação e não o rei**
- 85 **A separação de poderes**
- 87 **O princípio monárquico**
- 90 **O princípio representativo**
- 91 **As Cortes**
- 95 **O princípio da legalidade**
- 97 **O poder real ou executivo**
- 100 **A independência do poder judicial. Organização da  
justiça**
- 105 **Responsabilidade judicial**
- 107 **Legalidade criminal. A reforma das leis penais**
- 110 **Os deveres**
- 
- 113 **IV. Conclusão**
- 
- 117 **Bibliografia fundamental**

# I. A preparação da Constituição

## Oportunidade de uma publicação

Desde o início das comemorações do bicentenário da Revolução Americana e do seu constitucionalismo estadual e federal e do bicentenário da Revolução Francesa e das suas declarações de direitos e constituições, passando pela mais recente comemoração dos duzentos anos da Constituição de Cádiz, de 1812, e de outras experiências constitucionais europeias e americanas, a história do constitucionalismo tem vindo a ser objeto de revisão, nomeadamente pela publicação crítica das suas fontes.

Também no caso português, o bicentenário da Revolução de 1820, a reunião de Cortes a partir de 1821, as Bases da Constituição de 1821 e a Constituição de 1822, sem falar do bicentenário da independência do Brasil, têm sido ocasião para a publicação crítica de fontes e de inúmeras obras que vieram questionar as interpretações consolidadas acerca do vintismo, do liberalismo e do fenómeno constitucional.

A presente obra é uma síntese acerca da Constituição de 1822 à luz dos conhecimentos atuais, não uma revisão crítica das publicações mais recentes.

Começo por advertir que a história deste período não é linear e que nela se deveriam incluir, para além de documentos preparatórios da constituição, debates, conversas, conspirações, publicações, jornais — entre outros textos que documentam contradições, mudanças de posição, traições, programas, esboços e ideias, que poderiam evidenciar o desenvolvimento do movimento constitucional, as fraturas ideológicas, os conflitos de interesse, as dúvidas e as hesitações.

Ao lado dos movimentos intelectuais, das questões económicas e sociais, da influência de correntes de opinião aproveitando a liberdade de imprensa, os acontecimentos que levam à aprovação da Constituição podem e têm sido analisados segundo ângulos muito diversos.

Este livro concentra-se fundamentalmente na cultura jurídica e política em que é gerada a Constituição, não desenvolvendo o estudo das forças em confronto que, para além do movimento das ideias e do direito, levaria a chamar a atenção para a emergência dos militares e a sua influência na vida política desde 1820 (Valente, 2005).

A implementação do sistema representativo implica um novo tipo de Estado, com instituições políticas, judiciais e administrativas distintas das anteriores, estruturado a partir de novos princípios. Estes princípios são hoje em dia parte do património dos Estados constitucionais também como direitos humanos e direitos fundamentais, mas a consagração de cada um deles não foi pacífi-

ca. Falo dos seguintes princípios: constituição escrita; separação de poderes; monarquia constitucional; sistema representativo e eleições livres e periódicas; independência do poder judiciário. O modo como estes princípios e o vocabulário que os exprimem se tornam consensuais é um dos temas relevantes da história constitucional.

O projeto liberal também implica um novo tipo de sociedade, de indivíduos no plano civil e de cidadãos no plano político, que contrasta com a sociedade do Antigo Regime. Daí a relevância de contextualizar o constitucionalismo com a luta por códigos e legislação de desenvolvimento, porque os direitos previstos na constituição necessitavam ser implementados por leis específicas.

## **Constitucionalismo antigo e constitucionalismo moderno**

A expressão constitucionalismo moderno é, de algum modo, redundante. A constituição é um fenómeno contemporâneo, nascido com a Revolução Americana e a Revolução Francesa. Podemos mesmo apresentar uma certidão de nascimento simbólica com o constitucionalismo americano.

O constitucionalismo, no sentido de uma cultura específica, marcada pela autonomia de uma disciplina jurídica, o direito constitucional, de uma reflexão em torno do texto e das suas práticas, a teoria da constituição, e de um grupo de juristas especializados no cultivo desta disciplina, os constitucionalistas, é, por sua vez, posterior ao nascimento das constituições escritas. Este pro-

cesso está em marcha em Portugal apenas na segunda metade do século XIX, com a Regeneração no plano político, a criação da disciplina de Direito Constitucional nos estudos jurídicos na Universidade de Coimbra e as publicações especializadas dos seus professores.

O nascimento de uma jurisdição específica para julgar os litígios constitucionais, os tribunais constitucionais, é, pelo menos para a maioria dos países, ainda mais recente. No caso português, a criação do Tribunal Constitucional apenas foi concretizada em 1982, com a revisão da Constituição de 1976.

Os historiadores, frequentemente seduzidos pela ideia de continuidade entre épocas históricas, tendem a sublinhar a relação entre o período absolutista e o período liberal. E, de facto, muitos textos do tempo da Revolução Liberal tendem a sublinhá-lo, sobretudo na ligação entre dois tipos de documentos históricos, as leis fundamentais e as constituições.

Contudo, em 1820 entramos numa nova época, com um vocabulário e uma gramática específica, a que não falta, como abaixo veremos, o autoelogio gratulatório aos pais fundadores que tornaram possível esta transformação.

A modernidade do constitucionalismo e, acrescento, também da codificação do direito tem de ser sublinhado. Uma nova época histórica, tradicionalmente designada como contemporânea, simbolicamente assente no papel de um documento, a constituição, que põe em marcha o processo para novos modelos de Estado e de sociedade. Estado e sociedade liberais que não estarão concluídos num

só momento. A sua história interna, ao longo de dois séculos, é complexa e frequentemente contraditória com os propósitos dos pais fundadores.

A originalidade do conceito de constituição no início do século XIX não pode fazer esquecer a evolução sofrida ao longo de dois séculos. A semântica é um dado relevante: o conteúdo do conceito oitocentista de constituição está muito distante do sentido atual do mesmo conceito.

Em qualquer caso, as Bases da Constituição de 1821 e a Constituição de 1822 são os primeiros sinais desta nova época em Portugal, nos planos ideológico e jurídico e social e económico.

Com a anulação da Constituição, em 1823, aspirava-se ao regresso a um passado, mas já não era simplesmente possível voltar atrás, como pretendido. Nem mesmo os autores contrarrevolucionários estavam de acordo quanto ao passado a que pretendiam recuar.

Em 1823 tinha-se chegado a um ponto de não retorno, como a guerra civil, a trágica guerra civil, demonstrará.

Para explicar esta modernidade da Constituição, vale a pena começar por uma sintética descrição da época e das instituições que ela visava derrubar.

## **A monarquia absoluta e o paternalismo político**

Estado absoluto e sociedade do Antigo Regime são expressões frequentemente utilizadas para descrever a situação política e social de 1820.

A noção de tipo ideal, devida a Max Weber, é uma abstração, mas, sabendo que os tipos ideais são construções intelectuais a partir de dados empíricos, é útil a oposição entre dois tipos de Estado, um, absoluto e paternalista, e outro, constitucional e liberal, para explicar a génese e a evolução das instituições do século XIX.

Assim, para o direito público do Antigo Regime, o rei está solto e livre da lei e acima dela. Entre as muitas manifestações deste poder dos reis contava-se a possibilidade de dispensar o cumprimento das leis e a de atribuir privilégios; aprovar indultos e amnistias; dispensar do pagamento de impostos; legitimar filhos ilegítimos. Estes atos, apenas exemplos de muitos outros que poderiam ser referidos, são poderes atribuídos ao rei, acima da legalidade positiva (Homem, 2003).

A legitimidade monárquica assentava também em crenças e perceções não reconduzíveis a fórmulas jurídicas, porque assentes na tradição de uma metáfora, a do rei-pai.

De outro lado, grande parte das tarefas dos reis eram exercidas através de instituições, em que os reis tinham amplamente delegado as funções legislativa, judicial, militar e administrativa. O paternalismo não é apenas uma característica do regime político, mas é também um elemento caracterizador do modelo de organização e funcionamento do Estado.

As competências atribuídas aos reis eram exercidas na prática por um vasto conjunto de instituições militares, políticas, jurisdicionais e administrativas. O espírito dessas instituições do Antigo Regime português assegurava, ao lado de

uma legitimidade política, a legitimidade técnica do poder (Homem, 2006).

O governo por grandes conselhos especializados é comum na Europa monárquica. Em Portugal, as Cortes deixam de se reunir desde o início do século XVIII e os textos políticos absolutistas sustentam que as suas funções foram transferidas para as grandes instituições da monarquia. A mais importante delas é a Mesa do Desembargo do Paço, escrevendo os juristas da época que participa do corpo místico do rei ou, para utilizar uma expressão com origem medieval, que o rei tem *dois corpos*, um físico e um místico ou fictício. A legislação mais relevante do Antigo Regime foi, portanto, preparada pelo Desembargo do Paço. Ao lado desta instituição, outras, como a Mesa da Consciência e Ordens ou o Erário Régio, que seriam recriadas no Brasil a partir de 1807.

O absolutismo invoca as vantagens da preparação de leis por especialistas e da decisão dos conflitos por órgãos com competência especializada e jurisdição privativa. Atente-se que ao longo dos séculos XIX e XX as concepções antiliberais e liberais vão alimentar-se destas mesmas ideias, argumentando em favor da neutralidade e da legitimidade técnica da administração e criticando a partidariização do governo e da administração.

São absolutamente contrastantes as ideias das Revoluções Francesa e Americana e da Constituição de Cádiz, em Espanha, com novos princípios de legitimidade política e novos conceitos e institutos jurídicos.

Constituições escritas, códigos, separação de poderes, direitos naturais do homem e do cidadão,

governo representativo, liberdade de imprensa eram as palavras de ordem de um novo programa para o Estado e para a sociedade, programa designado pelos próprios protagonistas como liberal.

Neste sentido, portanto, a revolução fez-se contra as instituições do Antigo Regime e a sua legitimidade paternalista.

Acrescento uma precisão relevante, paternalista e não patrimonialista, uma vez que em Portugal os cargos públicos não se compram nem vendem, nem estão no comércio jurídico, como acontecia em outros países europeus.

Existe, portanto, um tipo de Estado liberal, oposto ao tipo de Estado absoluto e paternalista. O primeiro desenhado para uma sociedade burguesa, o segundo para uma sociedade estamental e dividida em classes e grupos sociais, cada um com o seu direito e a sua jurisdição.

É verdade que existem continuidades, não apenas ruturas, entre os dois mundos, o do Antigo Regime e o da Revolução. Para os Estados Unidos e a França, Tocqueville captou de modo admirável essas contradições e paradoxos, que permitiram manter com novas faces instituições seculares.

## **A Revolução de 1820: as ideias nas palavras**

Na génese do processo que levará à aprovação da Constituição de 1822 está a Revolução iniciada no Porto em agosto de 1820.

O seu primeiro grande objetivo é o regresso do rei.

Com nostalgia de uma época de prosperidade, perdida com as Guerras Napoleónicas, a ocupação inglesa, a retirada da família real e a deslocação de grande parte da nobreza e soldados, o pretendido regresso do rei simboliza a recuperação de um tempo perdido. Os documentos revolucionários fazem as contas às grandes quantias enviadas para o rei e instituições no Brasil, descrevem a ruína das atividades económicas, especialmente do comércio em consequência da abertura dos portos do Brasil aos navios ingleses, criticam as autoridades inglesas, em especial Beresford pela visão colonial da sociedade portuguesa, e apresentam um novo projeto para o país que já não se resume a um regresso ao passado anterior às Invasões Francesas.

O vocabulário desses documentos é em grande parte comum a outros países europeus: regeneração, restauração, recuperação são palavras de ordem repetidas.

Na realidade, a Revolução tem dois lemas principais, cortes e constituição, lemas replicados em panfletos, na imprensa periódica e em gravuras alegóricas à *excelsa soberania das cortes* e à constituição.

Logo no primeiro documento da Revolução do Porto, a Proclamação de 24 de agosto de 1820, se resumem os objetivos a dois: reunir cortes e aprovar uma constituição.

«Ele (D. João VI, então no Brasil) chame as cortes, que sejam o órgão da nação, e elas preparem uma constituição, que assegure os nossos direitos» (Clemente José dos Santos, *Documentos para a História das Cortes Gerais*

*da Nação Portuguesa*, I, Lisboa, Imprensa Nacional, 1883 (abaixo *DHCG*), I, p. 6).

Neste momento inicial, não está definido o rumo da Revolução e, aparentemente, as cortes a convocar poderiam seguir o modelo tradicional, reunindo por braços — clero, nobreza e representantes dos concelhos — ou de acordo com os modelos constitucionais francês e espanhol.

Porém, logo de seguida, organizada a Junta Provisional do Supremo Governo do Reino, foi a mesma encarregada de convocar cortes, mas cortes *representativas*, aditamento de particular relevância. E acrescentou-se outra atribuição, a de formar uma constituição «adequada à sagrada religião católica romana».

Desde a primeira hora estão presentes nas atividades da Junta juristas como Manuel Fernandes Tomás, José Ferreira Borges e José da Silva Carvalho.

O primeiro Manifesto da Junta, datado do mesmo dia e redigido por Manuel Fernandes Tomás, estabelece as linhas argumentativas fundamentais da Revolução, mas numa dialética difícil entre o constitucionalismo antigo e o moderno. De um lado,

«Nossos avós foram felizes porque viveram nos séculos venturosos, em que Portugal tinha um governo representativo nas cortes da nação... Tenhamos, pois, essa constituição e voltaremos a ser venturosos» (*DHCG*, I, pp. 9-10).

Mas, e de outro lado, para o futuro dos portugueses,

«... se o resultado for, como esperamos, uma constituição que segure solidamente os direitos da monarquia e os vossos... (os direitos dos portugueses)».

A 6 de outubro de 1820, a Junta Provisional Preparatória das Cortes, constituída poucos dias antes, convida instituições de ciência e cultura e *homens conhecidos pela profissão literária*, para, no prazo de vinte dias, apresentarem sugestões acerca do modo de organizar a reunião das cortes (*DHCG*, I, pp. 58 ss. e 76).

Esta vertente participativa e de comunicação com a opinião pública constitui uma das dimensões relevantes da publicidade constitutiva da política liberal. Contrasta com o segredo e os arcanos do poder da política do absolutismo. Ao longo da sua existência, as Cortes recebem centenas de projetos, esboços e simples sugestões de legislação a aprovar vindas de cidadãos comuns

Foram várias as propostas constitucionais recebidas. Muito relevante pelo peso institucional e pelo prestígio dos seus membros, a proposta sustentada pela maioria dos sócios da Academia das Ciências a 21 de outubro conciliava a participação dos estados (23 deputados do clero, 30 procuradores da nobreza e 150 pelas cidades e vilas, eleitos pelos concelhos) com o modelo eleitoral e a responsabilidade individual dos deputados. As Cortes compunham-se de cerca de duzentas pessoas, que votavam por indivíduos e não por classes, o que da-

ria ampla maioria ao terceiro estado. Entre os subscritores desta proposta contam-se Francisco Trigo Aragão Morato, o Bispo de Viseu (D. Francisco Alexandre Lobo) e Miguel Marino Franzini, pessoas que desempenhariam papéis relevantes na política portuguesa (Trigo, 1933).

Já reunidas as Cortes, o *Diário das Cortes* refere os projetos que foram apresentados entre fevereiro e março de 1821 por Manuel d’Aguieira, Máximo da Fonseca Rangel e José Maria Dantas Pereira (Moreira, 2018).

Contudo, estas propostas foram ultrapassadas pelo curso dos acontecimentos políticos e pelo crescente radicalismo dos membros da Junta Provisional do Supremo Governo do Reino, bem como pelo ambiente febril dos clubes políticos, da imprensa e dos cálculos dos interesses de pessoas e grupos e, cada vez mais presente, pelas forças militares.

Nesse momento, já se tinham esfumado as esperanças de outros caminhos possíveis para a evolução política, designadamente as de concessão por D. João VI de uma carta constitucional — sugestão de dois dos seus ministros, de Silvestre Pinheiro Ferreira, logo em 1814 nas *Memórias Políticas sobre os Abusos Gerais e Modo de os Reformar e Prevenir a Revolução Popular*, e de Palmela, em 1821 (Bonifácio, 2011).

No influente panfleto político *Portugal Regenerado em 1820*, Borges Carneiro (Lisboa, Lacerdeira, 1820) desenvolve os argumentos fundamentais do movimento regenerador. Criticando o incumprimento das leis fundamentais por parte do absolutismo, especialmente o do compromisso político

da reunião periódica das Cortes, reitera que a luta pela aprovação de uma constituição constituía um desígnio comum à opinião pública de outros Estados europeus e que a legitimidade popular para convocar Cortes incluía o poder para as realizar, não ao modo antigo, por braços — clero, nobreza e povo — mas de modo representativo do povo (incluindo o Brasil).

O Manifesto da Nação Portuguesa aos Soberanos e Povos da Europa, de 15 de dezembro de 1820 (*DHCG*, I, pp. 118 ss.), já apresenta um programa doutrinário e de ação. Trata-se de um extenso documento que começa por apresentar o rol de queixas e *agravos* sofridos pelos portugueses desde a saída da família real, designadamente as consequências da abertura dos portos do Brasil e da guerra, e a decadência da agricultura, do comércio e da indústria e o aumento dos impostos.

É apresentado um argumento, depois repetido de várias formas, de Portugal se ter transformado numa colónia de uma colónia:

«A ideia do estado de colónia, a que Portugal em realidade se achava reduzido, afligia sobremaneira todos os cidadãos, que ainda conservavam e prezavam o sentimento da dignidade nacional».

Finalmente, retoma-se o tema da restauração das leis fundamentais, adaptada ao seu tempo:

«O que hoje, pois, querem e desejam, não é uma inovação, é a restituição de suas antigas e saudáveis instituições, corrigidas e aplicadas

segundo as luzes do século e as circunstâncias políticas do mundo civilizado».

Sem dúvida que esta sensação difusa de retorno a uma idade de ouro e às leis fundamentais de uma monarquia consensualista correspondia a um sentimento de orfandade, perante a profunda crise política, económica e social que se vivia e à ausência do rei.

O ressentimento histórico, sabemos hoje, é um dos mais perigosos motores dos processos históricos.

Estas orientações, umas racionais e outras mais emocionais, estavam intimamente ligadas ao passado recente do país. A reação antifrancesa estava ainda bem viva na população portuguesa, vítima da ferocidade de invasões e de uma guerra cruel. Se uma elite conhecia bem os filósofos franceses — especialmente Montesquieu e Rousseau, que, apesar de terem sido autores proibidos, eram discutidos na Universidade e na imprensa (Araújo, 2003) — e os textos constitucionais, estava precavida, não apenas contra os excessos cometidos durante as Invasões Francesas em Portugal, como do terror durante a Revolução Francesa. Evitar a *vertigem francesa*, para utilizar uma expressão de Borges Carneiro, ou, de uma outra forma, evitar os excessos jacobinos, era um tema relevante da reflexão da época, mesmo nos sectores mais radicais dos liberais portugueses.

É evidente, como mais abaixo desenvolvemos, o conhecimento das experiências constitucionais estrangeiras e dos grandes filósofos políticos do iluminismo.

Também não pode perder-se de vista que a leitura e utilização dos textos normativos de outros países decorria da chamada Lei da Boa Razão, de 1769, que estabelecia ser o direito das nações civilizadas subsidiário do português, em certas matérias, nomeadamente no direito público. Por exemplo, Borges Carneiro recomenda a utilização das leis de Espanha.

Contudo, os modelos constitucionais estrangeiros em confronto não eram conhecidos em profundidade. As ideias eram sabidas, mas não as práticas institucionais e, frequentemente, os debates suscitados na imprensa ou travados no Parlamento demonstram conhecimento dos textos constitucionais estrangeiros, mas não dos problemas e das soluções práticas que se tinham desenvolvido nos países constitucionais, nomeadamente na Inglaterra, país liberal, mas sem constituição escrita.

### **Dinâmica do processo revolucionário: uma constituição não menos liberal do que a de Espanha**

Decidida a realização de cortes representativas, para a concretização das eleições dos deputados constituintes foram aprovadas Instruções, segundo o método da Constituição espanhola, como foi então deliberado pela Junta, depois de algumas hesitações e controvérsias iniciais (*DHCG*, I, pp. 107 ss.). Na verdade, não se tratou apenas de seguir uma orientação técnica quanto à organização do processo eleitoral, mas de delimitar o conteúdo do texto constitucional a aprovar.

Como frequentemente acontece nos processos revolucionários, esta decisão teve um preço.

Os historiadores falam de um triénio liberal espanhol e de um triénio liberal português para referir este período — 1820 a 1823 — em que os dois países ibéricos viveram curtas experiências políticas liberais. A Constituição de Cádiz, de 1812, foi reposta em vigor em Espanha em 1820 (março de 1820 a abril de 1823) e essa é uma das inspirações mais evidentes para os autores liberais portugueses. A Constituição de Cádiz influenciou também outras experiências constitucionais do mesmo período, designadamente na América Latina e, na Europa, em Nápoles e Piemonte.

A proximidade com a Espanha e a restauração da Constituição de Cádiz estabelecem um paralelo entre o triénio liberal espanhol e o triénio liberal português.

A Constituição de Cádiz foi traduzida para português e impressa (Coimbra, Real Imprensa da Universidade, 1820; e Lisboa, 1820).

Outras experiências constitucionais, americanas e europeias, foram igualmente traduzidas para português, demonstrando conhecimento e interesse pelo constitucionalismo comparado (*Collecção de constituições antigas e modernas com o projecto d'outras, seguidas de hum exame comparativo de todas ellas, por dois bacharéis (1820-1822)*) (Lisboa, Tipografia Rollandiana, 4 volumes).

Desde novembro de 1820 que a Junta Provisional do Supremo Governo do Reino assume como prioridade aprovar uma constituição sobre as bases da Constituição de Cádiz, com as adaptações apropriadas, desde que sejam *igualmente liberais*

(*DHCG*, I, p. 107), e as procurações dos deputados às Cortes Constituintes consagram disposição similar.

As críticas contrarrevolucionária e tradicionalista da Constituinte sempre sublinharam esta questão: o processo constituinte estaria vinculado à Constituição espanhola e às suas soluções organizativas, esquecendo a história e a especificidade portuguesa. Não surpreende, assim, que a queda de uma seja paralela à de outra.

De acordo com as referidas Instruções, as eleições têm uma base nacional, incluindo os territórios ultramarinos, fixando-se a proporção de um deputado para cada grupo de trinta mil habitantes.

O sufrágio é indireto. Cada freguesia elege um eleitor paroquial; os eleitores paroquiais elegem, por sua vez, eleitores de comarca e estes elegem os deputados de cada província.

De acordo com este método, decorreu o processo eleitoral em dezembro de 1820 e foram eleitos 100 deputados no reino, 9 pelas ilhas, 7 pelas possessões de África e Ásia e 65 pelo Brasil, no total de 181.

A primeira sessão preparatória das Cortes Constituintes tem lugar a 24 de janeiro de 1821, ainda sem a presença de muitos dos deputados ultramarinos.

Neste momento, parece que o princípio monárquico está acautelado, não apenas na retórica dos periódicos e dos deputados, mas também na simbologia. A metáfora dos dois corpos do rei pode ser lembrada: na cerimónia solene de abertura das Cortes e de juramento dos deputados, não estando presente o rei, a cerimónia decorreu perante um retrato de D. João VI.

Se teoricamente parecia possível restaurar o dualismo antigo entre o rei e as Cortes, contudo, nem o corpo místico nem o corpo real do rei poderiam recuperar a perda legitimidade carismática dos reis da dinastia de Bragança (Homem, 2022).

Na verdade, o princípio da soberania real foi-se esfumando à medida que os deputados avançavam na discussão do texto constitucional.

## **Constituição liberal**

A vinculação dos deputados a aprovar uma *constituição liberal* obrigou a uma clarificação do sentido da palavra liberal e das suas aplicações, ao longo dos debates parlamentares: constituição liberal, governo liberal, monarquia liberal. Como em outros países europeus, o sentido da palavra liberal foi-se precisando ao longo do processo revolucionário (Rosenblatt, 2021).

«Que coisa é uma Constituição bem *liberal*, ou muito *liberal*? Constituição *liberal* é aquela que deixa aos Cidadãos o maior número possível dos seus direitos, e não simplesmente lhe coarta aquele que podem prejudicar ao bem comum» (Deputado Anes de Carvalho, *Diário das Cortes*, n.º 23, de 28 de fevereiro de 1821, p. 170).

Liberal, para esta primeira geração de pessoas saídas da Revolução de 1820, significa lutar pela consagração das liberdades e direitos individuais na constituição e em códigos, e na sua concretiza-

ção num novo tipo de sociedade. Sociedade liberal e burguesa opõe-se à sociedade de ordens do Antigo Regime.

Ao longo dos primeiros anos após a Revolução de 1820, e, desde logo, nos debates das Cortes Constituintes, ficou claro que as liberdades exigiam leis: leis acerca da liberdade de imprensa, da proteção do domicílio e *habeas corpus*, de garantia do direito de propriedade, da liberdade de concorrência, etc.

E as Cortes lançaram-se nessa tarefa legislativa.

Ficou evidenciada a ambígua relação entre a lei e a liberdade, ou, visto por outro ângulo, entre o autor da lei, o Estado, e o sujeito da liberdade, o indivíduo que vive em sociedade.

No enunciado constitucional de liberdade da Constituição de 1822, surpreende-se esta contraditória relação entre lei e liberdade, uma vez que a presença do Estado legislador é necessária para a garantia das liberdades. Como lembra Fioravanti, a relação entre direitos e lei será mais tarde apropriada pelas visões autoritárias do Estado e utilizada para subverter a prioridade dos direitos sobre o direito do Estado (Fioravanti, 2004).

## **Governos mistos ou constitucionais**

Sem dúvida que nesta luta por uma constituição escrita ecoam temas e preocupações da filosofia política ocidental. Na verdade, os pais fundadores do constitucionalismo americano e europeu tinham passado pelos mesmos desafios e frequentemente olharam para a história como fonte de

inspiração. A cultura clássica está sempre presente nos revolucionários e constituintes, mas um aspeto muito particular dessa herança intelectual merece atenção.

Uma das ideias-chave que vem dessa tradição é a de regime misto, como modelo político distinto e oposto aos regimes puros, como a monarquia e a democracia (Pocock, 2003).

A ideia de constituição mista, isto é, de partilha do poder entre o rei e instituições representativas aparece nos autores dessa tradição, não apenas como um artifício político, mas como uma exigência para a vida boa ou virtuosa dos cidadãos. A comunidade estadual é essencial para a partilha das virtudes cívicas, um modelo frequentemente designado como humanismo cívico. A organização do poder não é um fim em si mesmo, mas um meio necessário para a realização dos homens e a honra, como é lembrado pelos grandes filósofos do período, é a principal das virtudes requeridas na monarquia.

Neste sentido, uma das influências do constitucionalismo oitocentista é este republicanismo cívico, não tanto como uma alternativa teórica ao liberalismo, mas como uma fonte inspiradora de várias visões políticas. Presente em grandes escritores portugueses, como Alexandre Herculano e Oliveira Martins e outros, menos conhecidos hoje, mas muito populares na sua época, como Pinheiro Chagas, explica o estudo e citação constante nos debates constituintes de experiências políticas greco-romanas.

Já se escreveu que a história é o laboratório da política. Ao ler os *Diários das Cortes* verificamos a

importância desta ideia. A história antiga e, em especial, da Grécia e de Roma, estão sempre presentes na discussão parlamentar. Os parlamentares liberais encontram na história, especialmente nas experiências republicanas grega e romana, argumentos que utilizam nos debates acerca da sociedade e do Estado português de Oitocentos. De modo similar, nas lojas maçônicas eram vulgares os nomes dos legisladores republicanos (Catão, Sólon, etc.).

A retórica é republicana, mas as soluções são originais e não fundadas nessas tradições.

Na expressão de Lopes Praça, o grande constitucionalista português da segunda metade do século XIX, agora os regimes mistos designam-se como constitucionais.

As virtudes cívicas e a propriedade constituem temas nucleares nos debates constitucionais do século XIX, mas já não no sentido dos livros de direito natural, dos manuais de confesores e das artes de reinar e dos manuais de educação de príncipes dos séculos anteriores. A chave do sucesso do sistema constitucional é a articulação entre os diversos poderes e essa é, para os autores liberais, a principal garantia dos direitos e liberdades individuais.

As virtudes individuais são relevantes no plano privado, mas a estabilidade política, aquela que permite, porque não existem guerras nem violência, a vida em sociedade, os casamentos, o cuidar dos filhos, os negócios, depende em primeiro lugar do direito, mais exatamente, de boas leis.

Os pais fundadores das constituições e Estados liberais eram simultaneamente leitores dos clássi-

cos republicanos e de Montesquieu e dos seus discípulos, nomeadamente na parte em que estes autores estudavam as causas de decadência dos Estados. Ora, um dos fatores de declínio dos Estados é o excesso de leis. Um Estado liberal bem organizado pressupõe leis, mas evitando a sua multiplicidade. Em outras experiências constitucionais, o federalismo, o bicameralismo e a rigidez procedimental do processo legislativo foram também pensados como instrumentos para dificultar a aprovação acelerada de leis.

Esta preocupação com elementos empíricos de organização das instituições merece ser recordada. Não se lutava apenas por ideias abstratas, como Estado constitucional, direitos naturais, separação de poderes, igualdade perante a lei. Buscava-se construir instituições duradouras.

O incumprimento das promessas fundadoras dos Estados constitui um dos fatores da sua decadência, esta é uma lição da filosofia política clássica, para a qual estavam alertados os constituintes. A criação de novas instituições políticas — parlamentos, tribunais, secretarias de Estado e direções-gerais, municípios — revelou-se um extraordinário feito. Trata-se de recriar as instituições do Antigo Regime, dentro de um novo espírito liberal (Horem, 2006).

## **O sistema representativo**

A articulação entre liberdades individuais e constituição política só ganha sentido à luz do conceito liberal de representação.

Constant, com a autoridade que adquiriu no pensamento da época, recorda:

«O sistema representativo não é outra coisa senão uma organização com a ajuda da qual a Nação descarrega sobre alguns indivíduos aquilo que não pode ou não quer fazer por si própria... O sistema representativo é uma procuração dada a um certo número de homens pela massa do povo, que quer que os seus interesses sejam defendidos, mas que, todavia, não tem tempo para defendê-los» (*Da Liberdade dos Antigos*).

Nas importantes Instruções acerca das eleições dos deputados de 31 de outubro de 1820, surpreendemos uma retórica inflamada acerca da importância das tarefas dos deputados:

«... considerai e considerai desde já e considerai até ao derradeiro momento das eleições, que ides cometer vossos bens, vossas liberdades, vossas pessoas e todas as relações que vos são mais caras, até à última posteridade, nas mãos de vossos deputados. Serão estes os patriarcas da nação, os fundadores da Pátria e os alicerces do Estado. Considerai e elegei».

Ora, de acordo com o credo individualista liberal, a representação política centra-se na relação entre o indivíduo, que é o cidadão eleitor, e o parlamento representativo.

A doutrina identifica um poder eleitoral (Silvestre Pinheiro Ferreira) como primeiro poder do

Estado. Esta lição do grande filósofo do século XIX, esquecida pelas gerações posteriores, mostra como a representação exige diferenciar um poder inicial, o poder constituinte. Daqui emerge a primeira grande questão do problema representativo e dos constituintes portugueses: como pode uma geração vincular as próximas?

## **O jurídico e o político. A secularização da política**

A Constituição de 1822 documenta uma transformação radical da vida política contemporânea e é, ao mesmo tempo, um texto fundador dessa transformação.

A filosofia política do Antigo Regime, quer na sua faceta consensualista (em especial, desde 1640), quer na sua faceta absolutista e autoritária (desde a época do Marquês de Pombal), assentava a discussão dos grandes temas políticos — qual o melhor regime, as obrigações dos governantes, os deveres dos governados, a admissibilidade da desobediência e, em especial, do direito de resistência — em argumentos de natureza teológica, política e moral.

As teorias da razão de Estado, do mesmo modo, igualmente valorizam elementos como a prudência, o segredo, o cálculo, a simulação e a dissimulação que não são do domínio jurídico.

Os vocábulos utilizados depois de 1820 dão conta de uma transformação conceitual e institucional.

Em primeiro lugar, o conceito de monarquia constitucional ou ainda monarquia representativa.

Apenas na segunda metade do século XIX, um outro conceito virá a exprimir estas mesmas ideias, o de Estado de direito.

Podemos falar a este respeito em secularização, no sentido de uma crescente desvinculação da política e do direito em relação à religião e à teologia.

Quem ler os textos políticos até ao século XVIII e também a prosa contrarrevolucionária do século XIX, que se inspira naqueles textos, encontra muitos argumentos de natureza religiosa e teológica para justificar a monarquia, o dever de obediência aos reis, os poderes e os deveres dos reis.

Contudo, o modelo de argumentação racional dos constituintes mostra que estamos perante o início de uma nova época.

A política e o direito colocam-se agora no plano profano.

A relevância dos argumentos jurídicos, com o seu vocabulário e semântica específicos (constituição, legalidade, competência, jurisdição, legitimidade, etc.), significa, do ponto de vista negativo, afastar a religião e a teologia dos processos argumentativos e decisórios da política.

Este processo de secularização tem uma dimensão revolucionária da política ocidental que não deve ser diminuída. Para ele pode ter contribuído a Maçonaria, muito popular ao tempo. Inclusive muitos dos altos responsáveis do clero pertenciam a alguma loja e obediência maçónica.

Ao lado desta transformação, uma outra, de natureza social.

A importância crescente dos juristas na vida política acompanha a história da sociedade e dos Estados do ocidente. No Brasil, por exemplo, o «ba-

charelismo» tem vindo a ser apontado como uma chave interpretativa da identidade brasileira.

Na situação portuguesa, um estudo da composição social dos deputados da Assembleia Constituinte revela o peso dos juristas: dos 100 deputados do reino, 43 são juristas, 20 professores, 15 eclesiásticos, 11 militares, 5 proprietários, 3 médicos, 3 comerciantes. Destes, cerca de 50 são maçons (Maltez, 2020).

Alguns dos mais destacados vultos da Revolução e da Constituinte são formados pela Universidade de Coimbra, ou em Cânones ou em Leis, os dois cursos jurídicos existentes até à fusão das respetivas faculdades e cursos, em 1836.

Vale a pena lembrar alguns destes juristas, não apenas pelo seu papel no movimento revolucionário e constitucional, mas pelas obras que marcam o direito português da primeira metade do século XIX. É o caso, designadamente, de José Ferreira Borges, deputado pela província do Minho; José Homem Correia Teles, deputado pela Beira; José Joaquim Ferreira de Moura, deputado pela Beira; Manuel Borges Carneiro, deputado pela Estremadura; Manuel Fernandes Tomás, deputado pela Beira; e Basílio Alberto de Sousa Pinto, deputado pelo Minho.

A Revolução não se dá pela força das armas, mas pela legislação, este é o credo liberal: a arquitetura legal do regime consome as sessões parlamentares de 1821 e de 1822, frequentemente pela noite fora.

O fracasso das letras trará as armas para o primeiro plano da política oitocentista.

## Estabilidade e Constituição

Os constituintes conheciam bem o ideal jacobino e revolucionário proclamado pelo artigo 28.º da Declaração de Direitos de 1793, expressão máxima da ideia de soberania popular e que vale a pena recordar:

«O povo tem sempre o direito de rever, reformar e mudar a própria constituição. Uma geração não pode sujeitar às suas leis as gerações futuras».

Empenhados em assegurar estabilidade às relações sociais através do uso intencional da razão num contexto em que existem acontecimentos irracionais, em especial, a guerra, para os filósofos juristas liberais, é o direito o fator essencial da estabilidade política e, portanto, da prosperidade económica e do progresso social.

Se o movimento é uma questão-chave da filosofia política, como já tinha identificado Hobbes, a proteção das expectativas e dos direitos individuais é incompatível com um processo revolucionário permanente.

Para obviar a esta situação, a Constituição de 1822 é um exemplo de uma constituição rígida, submetida a um processo intencionalmente complexo de revisão, para o qual se exige simultaneamente o decurso de um prazo e a votação por maiorias qualificadas de deputados. Os deputados liberais não estavam interessados numa revolução permanente e, pelo contrário, o seu ideal burguês exigia estabilidade e segurança.

A constituição tem, portanto, um duplo significado, simultaneamente o momento marcante da Revolução e o ato que lhe coloca um termo.

A pacificação dos conflitos sociais, a esta luz, exige um compromisso da parte dos agentes políticos.

Exprimindo a superioridade do poder constituinte sobre os poderes constituídos, o compromisso do rei passa pelo juramento da Constituição, o que implica a aceitação da sua superioridade. Por toda a Europa, existiu antagonismo entre os parlamentos e os reis, frequentemente ultrapassados com a revogação ou declaração de nulidade das constituições que tinham aceitado (casos da França, Espanha e Portugal). O confronto entre o princípio monárquico e o princípio constitucional, em qualquer caso, não foi, em regra e de modo permanente, seguido por um regresso aos Estados absolutos, mas pela emergência de um novo tipo de constitucionalismo monárquico, ao estilo da Carta Constitucional francesa de 1814 e portuguesa de 1826.

A burguesia apoia o constitucionalismo, mas este fenómeno só pode ser compreendido à luz da implementação do texto constitucional através de legislação específica, porque os códigos davam densidade aos direitos individuais. O constitucionalismo é assim contemporâneo de outras técnicas jurídicas voltadas para o mesmo tipo de finalidade de garantia dos direitos. É o caso da codificação do direito, em especial do código civil, que tutela a liberdade e a propriedade, do código penal, que tutela a segurança, e do código comercial, que tutela as liberdades de escolha e de exercício das profissões

e atividades económicas, nomeadamente a livre concorrência.

Uma outra dimensão da continuidade e estabilidade pretendidas é a manutenção em vigor das leis antigas, em especial, as Ordenações do Reino, conhecidas como Ordenações Filipinas, de 1603, mas com inúmeras alterações posteriores, designadamente as que foram introduzidas ou permitidas pela chamada Lei da Boa Razão, de 1769.

As leis antigas continuam em vigor enquanto não forem revogadas — uma solução de todas as revoluções políticas posteriores.

De modo radicalmente distinto desta ideia de continuidade, muitas das novas leis aprovadas pelas Cortes vintistas têm um impacto profundo na estrutura social.

## **As ideias e as doutrinas em confronto**

Os partidos políticos, como organização, nascem apenas na segunda metade do século XIX, em resultado do alargamento do sufrágio e do surgimento da sociedade de massas. Como lembra Dieter Grimm, os partidos são instâncias que fazem a ligação entre a sociedade e o Estado. Ora, a inexistência de partidos com programas e doutrinas para a sociedade e para o Estado torna mais complexa a interpretação dos acontecimentos políticos vintistas.

A interpretação das correntes ideológicas e doutrinárias em confronto na sociedade vintista tem sempre uma dose de esquematismo, é preciso reconhecê-lo. De um lado, porque muitos dos in-

tervenientes mudam de campo, designadamente quando a sua lealdade a pessoas em concreto é posta em causa — a lealdade a D. João VI, a D. Pedro ou a D. Miguel. Não se trata apenas de filosofia política nos livros, mas de tomar partido, inclusivamente de forma militar, nalguma destas correntes e movimentos políticos.

De outro lado, porque muitas das doutrinas políticas não tinham, ao tempo, a sedimentação que só o tempo lhes dará. Ainda não tinham nascido doutrinas como o liberalismo, o conservadorismo e o socialismo, embora estivessem em germinação.

Vejam os brevemente algumas das interpretações possíveis acerca da questão constitucional.

De um lado, aceitavam a necessidade de uma constituição escrita liberais moderados e radicais. A exigência de separação de poderes e de garantias para os direitos naturais unia-os. Contudo, uns e outros discordavam especialmente acerca dos poderes dos reis e da sua relação com um parlamento representativo.

Rejeitavam a necessidade de uma constituição escrita conservadores, tradicionalistas e os partidários da monarquia pura.

A crítica contrarrevolucionária ao processo constituinte e à Constituição de 1822 não se fez esperar e entronca, na sua essência, com a teorização da monarquia pura.

Como sublinha João Carlos Loureiro, anticonstitucional é sinónimo de antiliberal (Loureiro, 2018).

A crítica mais diretamente dirigida ao texto constitucional pertenceu a Faustino da Madre de

Deus, que publica uma anotação em 1823 (*A Constituição de 1822 Comentada e Desenvolvida da Prática*, 2.<sup>a</sup> edição, Lisboa, Typografia Meigrense, 1823). Contudo, mais do que um texto filosófico ou jurídico, este é um manifesto antiliberal, similar nos processos argumentativos e na retórica a outros autores relevantes deste campo doutrinário, casos de José da Gama e Castro, José Acúrsio das Neves e José Agostinho de Macedo (Torgal, 1993).

A ilegitimidade das constituições escritas é um lugar-comum dos escritores contrarrevolucionários, portugueses e estrangeiros (Burke, Bonald, De Maistre). Algumas palavras do mais famoso de entre eles é elucidativo das suas ideias e do seu método. Escreveu José Agostinho de Macedo:

«Vossas mercês não podem negar que nós tínhamos existido em corpo de Nação por mais de setecentos anos, logo, tínhamos Constituição, de que era o resultado a nossa conservação política, assim como o corpo físico não vive sem uma Constituição orgânica» (José Agostinho de Macedo, *Refutação Methodica das chamadas Bases da Constituição Política da Monarquia Portuguesa*, Lisboa, Imp. da Rua Formosa, 1824, p. 8).

De outro lado, sendo as constituições históricas, elas não podem ser deliberadas por uma maioria transitória, escreve José Agostinho de Macedo em outro texto de combate político e em que emerge a ideia de natureza das coisas:

«nenhuma Constituição resulta, ou pode resultar de uma deliberação, porque não se pode deliberar do que está eternamente na essência do homem como animal social, ou nascido para a sociedade dos seus semelhantes. Os direitos dos povos não se podem escrever, nem estão escritos, nem a Constituição factícia o que eles já têm por natureza» (José Agostinho de Macedo, *Bazes Eternas da Constituição Política achadas na Cartilha do Mestre Ignacio pelo Sacristão do Padre Cura D'Aldeia*, Lisboa, Imp. da Rua Formosa, 1824).

## II. As propostas e os debates

### **A Assembleia Constituinte de 1821 e a preparação do texto constitucional**

O direito público do liberalismo assume desde a primeira hora uma exigência: a de publicidade de todos os atos do poder, incluindo o judicial (Horem, 2003).

A publicidade da política contrasta com o absolutismo, assente no segredo e nos arcanos, na simulação e na dissimulação — os elementos centrais das teorias da razão de Estado.

Assim, as sessões parlamentares são públicas (art. 90.º), desde logo em dois sentidos complementares. De um lado, o público pode assistir às sessões, em galerias especialmente desenhadas para o acolher. Frequentemente, como mostram os textos da época, o público manifesta-se de modo muito ruidoso e tem um comportamento ameaçador para com os deputados, ministros e inclusivamente o rei e a sua família. De outro, tudo quanto é dito nas reuniões plenárias das Cortes ou das suas comissões é registado em atas que são divulgadas

publicamente. Por isso, só poderá haver «sessão secreta, quando as Cortes na conformidade do seu regimento interior entenderem ser necessário; o que nunca terá lugar tratando-se de discussão de lei», dispõe a Constituição (art. 90.º).

Finalmente, os *Diários das Cortes* publicam, para além dos discursos, os documentos que são enviados às Cortes ou aí apresentados.

Numa coletânea de legislação das Cortes publicada em 1822, sublinha-se:

«Já não há arcano algum; toda a Legislação é conhecida nos seus elementos até à publicação» (*Collecção dos Decretos, Resoluções e Ordens das Côrtes Geraes, Extraordinarias, e Constituintes da Nação Portuguesa*, I, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1822, introdução).

Para o liberalismo, a representação de direito público exige publicidade. Voltamos a sublinhar a rutura que estas práticas trazem ao modelo do Antigo Regime, contribuindo para a formação das estruturas do Estado liberal.

As novas ideias de representação e de governo representativo afastam-se da antiga tradição dos mandatos imperativos dos procuradores dos concelhos às Cortes, munidos de instruções precisas por parte dos povos. Foi claro desde os primórdios da Revolução que o conceito de representação implicava um novo regime jurídico para o mandato político, o qual não poderia ser, sem mais, o do mandato de direito privado. É verdade que a necessidade de outorga de poderes minu-

ciosamente previstos pelos eleitores aos deputados aflora em mais do que um ponto da discussão das Cortes Constituintes, nomeadamente acerca do poder de revisão constitucional, mas já não nos termos em que era colocada nas Cortes medievais e modernas.

Vejamus brevemente as soluções liberais para este problema.

No complexo procedimento eleitoral dos deputados constituintes, que é, pelo seu fim e pelo seu método, uma novidade absoluta da história portuguesa, avulta, como primeiro instrumento jurídico, a outorga de uma procuração aos deputados.

A minuta de procuração que os eleitores devem passar aos deputados eleitos tem os seguintes termos:

«... que em consequência lhes outorgam, a todos em geral e a cada um em particular (os deputados), poderes amplos para cumprir e desempenhar as augustas funções que lhe são cometidas e para que, com os mais deputados da nação portuguesa, possam proceder à organização da constituição política desta monarquia, mantida a religião católica, apostólica, romana e a dinastia da sereníssima casa de Bragança, tomando por bases fundamentais as da constituição da monarquia espanhola, com as declarações e modificações que forem apropriadas às diferentes circunstâncias destes reinos, contando, porém, que estas modificações ou alterações não sejam menos liberais...»  
(*DHCG*, I. p. 114).

A mudança entre o tempo dos procuradores às cortes do Antigo Regime e o moderno dos deputados às Cortes representativas tinha começado a ser definido. Com efeito, as procurações dos deputados dos concelhos às Cortes antigas configuravam um mandato imperativo, com instruções claras sobre o modo como deveriam votar cada assunto. Suscitando-se questões novas, deveriam solicitar novo mandato ao concelho.

A Constituição de 1822 dá a seguinte resposta relativamente aos poderes dos deputados às Cortes ordinárias:

«No auto da eleição se declarará que os cidadãos, que formam aquela assembleia, outorgam aos Deputados, que saírem eleitos na Junta da cabeça da divisão eleitoral, a todos e a cada um, amplos poderes para que, reunidos em Cortes com os das *outras* divisões de toda a Monarquia Portuguesa, possam, como representantes da Nação, fazer tudo o que for conducente ao bem geral dela, e cumprir suas funções na conformidade, e dentro dos limites que a Constituição prescreve, sem que possam derrogar nem alterar nenhum de seus artigos: e que os outorgantes se obrigarão a cumprir, e ter por válido tudo o que os ditos Deputados assim fizerem, em conformidade da mesma Constituição» (art. 58.º).

Por isso e numa regra que passará para as constituições posteriores, determina-se que *cada deputado é procurador e representante de toda a Nação, e não o é somente da divisão que o elegeu* (art. 94.º).

Exprimindo a transformação semântica e política, no futuro já não se falará de procuradores, mas de deputados. Fica claro que a representação política não equivale a uma procuração de direito privado.

Os critérios da representação nacional e do mandato representativo dos deputados estavam estabelecidos, sobretudo que não é possível aos eleitores revogarem a procuração de direito público, mesmo no caso de incumprimento das promessas políticas feitas pelos deputados. Contudo, a ligação entre o direito antigo e o direito moderno da representação ainda está presente no modo como a Constituição regulamenta o procedimento da sua própria revisão. Assim, numa metodologia que é rígida e complexa, estabelece-se que a abertura do processo de revisão constitucional apenas pode ter lugar decorridos quatro anos sobre a aprovação da Constituição, devendo as Cortes, se entenderem aprovar essa abertura, determinar que «se ordene aos eleitores dos Deputados para a seguinte legislatura, que nas procurações lhes confirmem especial faculdade para poderem fazer a pretendida alteração ou reforma, obrigando-se a reconhecê-la como constitucional no caso de chegar a ser aprovada» (art. 28.º).

Também era clara a visão de que os deputados não deveriam ser profissionais da política ou, numa visão republicana, que as suas funções eram basicamente honorárias.

Lembra Borges Carneiro que

«a Nação se junta todos os anos por seus Deputados: estes não são deputados senão três meses: sabem que, depois que acabe este tempo,

são só o que eram antes e nada mais; o Lente é Lente, o Advogado Advogado, e nada mais» (*Diário das Cortes*, n.º 21, p. 147).

Em qualquer caso, estabeleceu-se que os deputados receberiam uma remuneração pelo tempo em que as Cortes estavam reunidas, bem como uma compensação pelos gastos de viagem.

O novo direito público do liberalismo não assenta apenas nos novos conceitos de constituição e de representação, também identifica a inviolabilidade dos deputados: «os Deputados são invioláveis pelas opiniões que proferirem nas Cortes, e nunca por elas serão responsáveis» (art. 96.º).

## **As Bases da Constituição**

A metodologia de preparação da Constituição iniciou-se, de modo inovador no plano internacional, com a discussão de um texto designado como Bases da Constituição.

Este documento foi preparado por uma comissão composta pelos deputados Manuel Fernandes Tomás, Ferreira de Moura, Castelo Branco, Borges Carneiro e Bento Pereira do Carmo. Estes deputados sabiam que a discussão do texto constitucional definitivo demoraria meses e queriam desde logo firmar os compromissos fundamentais do novo regime e impô-los a todos, incluindo ao rei.

Em fevereiro de 1821, na apresentação do projeto de Bases, o deputado Bento Pereira do Carmo sustenta que

«... bem longe de se entranharem no labirinto das teorias dos *publicistas* modernos, foram buscar as principais bases para a nova Constituição ao nosso antigo direito público, posto acintemente em desuso pelos Ministros despóticos, que lisonjeavam os Reis à custa do povo» (*Diário das Cortes*, sessão de 12 de fevereiro de 1821, p. 79), e

«... acordou em dividir e equilibrar os três poderes, para evitar o despotismo, que resulta da sua acumulação; e em ordenar outras cautelas, que nos ponham a coberto das tentativas do poder arbitrário» (*idem*, p. 80).

Sublinhe-se que o argumento do direito longamente utilizado constitui um tópico habitual do discurso jurídico desde o Antigo Regime, para sublinhar as vantagens do costume e da continuidade.

De outro lado, o conceito de publicista designa os escritores que se dedicam ao que hoje denominamos filosofia política. Montesquieu, Rousseau, Mably, Constant, Bentham, Vatel, entre outros, são autores citados nos debates parlamentares.

Mais abaixo referimos as principais fontes utilizadas, mas tem de advertir-se que as palavras dos deputados são armas de luta ideológica. Na verdade, foram poucas as matérias em que os deputados se inspiraram no antigo direito público português. Ao contrário do constitucionalismo norte-americano, dominado pelos conceitos e técnicas jurídicas da *common law* inglesa, embora sempre invocado nos debates parlamentares, o antigo direito público português acabou por não ser muito relevante na conceção do novo regime liberal.

Quando a notícia da preparação da Constituição chegou ao Brasil, D. João VI determinou a ida do príncipe herdeiro D. Pedro a Lisboa para

«estabelecer as reformas e melhoramentos e as Leis que possam consolidar a Constituição Portuguesa; e tendo sempre por base a justiça, e o bem da Monarquia, procurar a estabilidade e prosperidade do Reino Unido; devendo ser-Me transmitida pelo Príncipe Real a mesma Constituição, a fim de receber, sendo por Mim aprovada, a Minha Real Sanção» (Decreto de 18 de fevereiro de 1821, que também determina convocar os Procuradores das Cidades e Vilas do Brasil para em Juntas de Cortes se tratar das Leis Constitucionais específicas).

Acrescentando:

«Não podendo, porém, a Constituição, que, em consequência dos mencionados Poderes, se há de estabelecer e sancionar para os Reinos de Portugal e Algarves, ser igualmente adaptável e conveniente em todos os seus artigos e pontos essenciais à povoação, localidade e mais circunstâncias tão poderosas como atendíveis deste Reino do Brasil, assim como às das ilhas e Domínios Ultramarinos que não merecem menos a Minha Real Contemplação e Paternal Cuidado» (*Collecção das Leis do Brazil de 1821*, II, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889, p. 9).

Estas hesitações da corte acerca do rumo a tomar relativamente ao processo constituinte em Lisboa e no Brasil estão bem presentes nas decisões tomadas nos dias seguintes. A 23 de fevereiro o rei designa uma comissão encarregada de preparar as leis constitucionais para o Brasil, presidida pelo Marquês de Alegrete (*Colecção das Leis do Brasil de 1821*, II, p. 20). Porém, no dia seguinte, prometeu no Rio de Janeiro, a 24 de fevereiro, aprovar a Constituição que estava a ser redigida em Lisboa, recebendo-a no Brasil e demais domínios da Coroa, embora sem qualquer conhecimento do seu texto.

Mais tarde, noutra episódio revelador do seu carácter irresoluto, agravado com o acesso a informações contraditórias que chegavam de Lisboa, D. João VI determina a aplicação da Constituição espanhola no Brasil, por Decreto de 21 de abril de 1821, mas revogou a medida no dia seguinte, justificando com o facto de ter sido enganado por emissários enviados de Lisboa (*DHCG*, I, pp. 197-198). Na verdade, sabemos que os acontecimentos políticos no Brasil também se estavam a precipitar, com manifestações na rua e revoltas em algumas das capitanias, em sentidos frequentemente divergentes quanto ao futuro político da antiga colónia.

No Decreto de 7 de março de 1821, em que comunica a decisão de transferir a Corte para Lisboa, D. João VI assume a existência destas divergências no Brasil,

«E constando na Minha Real Presença por pessoas doutas e zelosas do serviço de Deus

e Meu que os ânimos dos Meus fiéis vassallos, principalmente dos que se achavam neste Reino do Brasil, ansiosos de manterem a união e integridade da Monarquia, flutuavam em um penoso estado de incerteza, enquanto Eu não Houvesse por bem declarar de uma maneira solene a Minha expressa, absoluta e decisiva aprovação daquela Constituição, para ser geralmente cumprida e executada, sem alteração nem diferença em todos os Estados da Minha Real Coroa».

D. João VI embarcaria poucos dias depois para Lisboa, reiterando o seu compromisso com uma constituição política conforme aos princípios liberais e delegando no príncipe D. Pedro o governo provisório do Brasil (*Collecção das Leis do Brazil de 1821*, II, p. 27).

As Bases da Constituição foram aprovadas pelas Cortes Constituintes no dia 9 de março de 1821.

Expressamente se dispôs que as Bases ficariam a valer como Constituição, enquanto o texto constitucional definitivo não fosse aprovado. Para assegurar a execução e cumprimento das Bases da Constituição, determinou-se o seu juramento por parte da regência e de todas as autoridades civis, militares e religiosas.

O juramento continua a fazer a ligação entre a teologia e a política, o religioso e o profano. Mais do que motivados por argumentos de supra e infra constitucionalidade, isto é, pelo estabelecimento de uma hierarquia normativa, continua a conferir-se ao juramento um papel determinante, e não apenas simbólico, da política e do direito, um com-

promisso individual simultaneamente profano e sagrado.

Mais tarde, perante a Carta Constitucional e a Constituição de 1838, alguma doutrina retira do juramento dos juizes a sua obrigação de recusar a aplicação de normas legais inconstitucionais.

Por Decreto das Cortes de 7 de abril de 1821 foram estabelecidas penas aos portugueses que recusassem jurar as Bases da Constituição e por Decreto das Cortes de 11 de abril foi autorizada a regência a demitir os oficiais contrários ao sistema constitucional. A imprensa, agora livre de censura, publica inúmeros opúsculos relativos a esta problemática, que dividiu o país.

Impunha-se uma nova religião, a da constituição.

## **Uma Constituição provisória**

As Bases da Constituição, de 1821, vigoraram, portanto, provisoriamente como primeira Constituição portuguesa.

Dividem-se em duas secções, dedicadas aos «direitos individuais do cidadão» (I) e à «nação portuguesa, sua religião, governo e dinastia» (II).

Os debates das Cortes Constituintes são, ainda hoje, uma leitura importante e atual acerca dos caminhos oitocentistas do Estado e da sociedade portuguesa. Estes debates explicam, de outro lado, o conteúdo doutrinário das normas e princípios constitucionais. O princípio da publicidade da política, acima referido, permite-nos hoje consultar os *Diários das Cortes* onde se publicaram todos os discursos

sos, projetos, cartas e outros documentos enviados por entidades oficiais e particulares às Cortes, atualmente digitalizados e consultáveis *online*.

As fontes de inspiração das Bases da Constituição são evidentes. Acima referimos a Constituição de Cádiz. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Constituição francesa de 1791 são também referências importantes.

É relevante lembrar que, enquanto em França o processo constitucional se inicia com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, nos Estados Unidos foi necessária a constitucionalização do poder para se formularem os direitos (as emendas que constituem o *Bill of Rights*). As Bases fazem a articulação dos dois planos, os direitos e a organização do poder, antecedendo a Constituição.

Muitas matérias suscitaram controvérsia e divisão entre os pais fundadores do liberalismo. Porém, as Bases acabam por suscitar um amplo consenso entre os deputados.

Sublinhamos as seguintes questões que suscitaram maior controvérsia, antes de referir as que foram consensuais: a admissibilidade de censura prévia em relação aos escritos de natureza religiosa (base 10); a rigidez das regras constitucionais, quer quanto ao prazo para propor emendas quer quanto às maiorias de revisão (base 22); a existência de duas câmaras no Parlamento (base 23); o poder de veto absoluto ou suspensivo pelo rei (base 23); o período de reunião das Cortes e a natureza do sufrágio (direto ou indireto; por voto secreto ou público) (base 27); a existência e competências do Conselho de Estado (base 33).

Em especial, as discussões acerca da estrutura do Parlamento (uma ou duas câmaras) e o poder de veto do rei (se é maior o risco de despotismo de um ou de uma maioria) prefiguram o debate político que se travará durante o século XIX em Portugal, mesmo durante a longa vigência da Carta Constitucional.

Foram consensuais as disposições sobre os *direitos individuais*, expressão das Bases da Constituição. A Constituição acrescentará, no seu título I, *direitos e deveres individuais*. Em outros textos da época, em Portugal e no estrangeiro, distingue-se direitos naturais, como direitos anteriores ao Estado, e direitos políticos e civis, para referir os direitos conferidos pelas leis.

As Bases da Constituição e a Constituição de 1822 inauguram uma nova modernidade jurídica. Preparada pelo iluminismo e desenvolvida pelo constitucionalismo americano, francês e espanhol, os textos sobre direitos naturais e direitos individuais são pensados para uma sociedade de indivíduos e não para uma sociedade de grupos, de classes ou de ordens. Impressiona ver nos debates parlamentares e nos textos aprovados, especialmente quando comparamos com outros países europeus, o esquecimento da estrutura da sociedade portuguesa do Antigo Regime e dos seus mecanismos representativos. As ordens sociais estão ausentes e os direitos previstos são individuais: em lugar algum se encontra referência aos direitos do clero ou da nobreza, referências às famílias e às associações profissionais. O desmantelamento das organizações corporativas, que será definitivo com a obra legislativa de Mouzinho da Silveira, já está em marcha,

com as novas ideias acerca da liberdade de escolha e exercício de uma profissão e de livre concorrência. Recorde-se que a Carta Constitucional viria a reconhecer a nobreza hereditária, com as suas regalias (art. 145.º, § 31.º), designadamente a sua estrutura de participação política, a Câmara dos Pares. Na Constituição de 1822, pelo contrário, não existem referências a privilégios da nobreza e do clero.

Se a sociedade do Antigo Regime estava marcada pelas divisões sociais e pelos privilégios de grupos e de pessoas, as opções dos pais fundadores são claramente individualistas. A sociedade liberal que pretendem construir é formada por indivíduos e, no plano político, por cidadãos. E, lembre-se, os deputados representam a nação.

O direito de propriedade, *sagrado e inviolável*, constitui a matriz de todos os direitos. A primeira geração de autores liberais, inspirados pela experiência francesa, rapidamente entenderam a importância da legislação para operar as transformações pretendidas na sociedade, sempre acautelando o direito de propriedade. Considerando o sufrágio capacitário, era um liberalismo de proprietários.

## **Direito individuais**

Os direitos previstos nas Bases da Constituição assentam na tríade liberdade, segurança e propriedade.

A definição de liberdade é uma fórmula famosa: a faculdade de fazer o que a lei não proíbe (base 2). Correia Teles, um dos constituintes, identifica um

direito de liberdade (*Digesto Português*, I, 2), que a doutrina germânica mais tarde definirá como um direito geral de liberdade.

É a expressão da ideia, talvez expressa de modo mais famoso por Constant, de que a liberdade individual é a liberdade dos modernos e a liberdade política é a garantia das liberdades individuais.

O direito à segurança inclui o direito de não ser preso, sem culpa formada. Uma velha instituição, cuja importância estava bem expressa na *common law* e no constitucionalismo americano, o *habeas corpus*, bem como a proteção do domicílio, seriam ainda reforçados com o princípio da responsabilidade judicial pelos abusos na decretação de medidas ilegais.

A propriedade é um direito sagrado e inviolável, expressão das Bases, que definem como o direito que tem todo o cidadão de dispor à sua vontade de todos os seus bens, segundo a lei.

A igualdade perante a lei não é acompanhada de uma proibição genérica de todos os privilégios.

De modo inovador e repercutindo as ideias do humanitarismo jurídico, declara-se que apenas devem ser impostas leis criminais quando existir necessidade e que as penas devem ser proporcionais aos crimes. São proibidas as penas de confisco, infâmia, açoites, baração e pregão, marca do ferro em brasa, tortura e outras penas cruéis e infamantes. Nada se refere quanto à pena de morte.

As garantias da liberdade de comunicação e da liberdade de imprensa, uma novidade absoluta na história portuguesa, são acompanhadas da criação de uma jurisdição específica, o tribunal especial para proteger a liberdade de imprensa.

Do mesmo passo, garante-se o segredo da correspondência, também aqui uma rutura com os modelos de controlo do Estado absoluto, onde a interceção e leitura da correspondência estava a cargo do intendente-geral de Polícia.

No seu conjunto, estes direitos constituem uma revolução legal perante o direito do Antigo Regime.

Daqui virá uma distinção, com longo acolhimento no direito português, entre os direitos políticos e os direitos civis. Utilizando, de novo, a doutrina de dois dos principais juristas da década de 1820, os deputados constituintes Correia Teles e Borges Carneiro, a primeira categoria de direitos inclui o direito de votar e poder ser votado para deputado da nação; o de poder ocupar os cargos públicos; o de poder ser provido nos benefícios eclesiásticos; o de poder ser donatário de bens da Coroa; o de poder ser escolhido para conselheiro de Estado (Correia Teles, *Digesto Português*, I).

Entre os direitos civis, a doutrina da época inclui o poder de dispor de sua pessoa e escolher a profissão; ser pai de família; adquirir bens móveis e imóveis; vender ou onerar esses bens; dispor de bens e ser herdeiro; poder demandar o que lhe é devido (*Idem*; Borges Carneiro, *Direito Civil de Portugal*).

Na verdade, e como mais à frente referimos, o direito de liberdade terá uma leitura ainda mais ampla na doutrina jurídica do século XIX. Interessa aqui frisar as consequências políticas: as restrições à liberdade só podem ser introduzidas por lei e têm de ser justificadas.

Quanto à organização do poder (título II), os princípios formulados constituem a base comum

das doutrinas liberais. Monarquia hereditária, separação de poderes e atribuição do poder legislativo ao Parlamento, com sanção régia, publicidade da vida parlamentar, inviolabilidade dos deputados pelas suas opiniões, inviolabilidade régia, independência do poder judiciário, são princípios geralmente contidos nas constituições oitocentistas.

As Bases dispõem ainda que o poder executivo pertence ao rei, que o exerce através de ministros, sendo os ministros e outros oficiais públicos responsáveis pelos seus atos.

As Bases acrescentam outros princípios relevantes da nova ordem social burguesa, como é o caso da legalidade tributária e da capacidade contributiva, não demonstrando abertura para os velhos privilégios de nobres e clérigos em matéria fiscal.

Finalmente, as Bases demonstram as preocupações sociais do regime, com a obrigação de criar estabelecimentos de educação e de caridade, que a Constituição determinará serem atribuições municipais.

## **Juramento das Bases da Constituição**

As Bases da Constituição foram juradas pelo rei D. João VI a 4 de julho de 1821, no próprio dia em que regressara ao país, muito fatigado, como nararam os jornais da época. Depois do juramento, que D. João VI diz ser feito «com todo o seu coração», o discurso do rei na cerimónia é pronunciado por Silvestre Pinheiro Ferreira, seu ministro e conselheiro, sem dúvida um dos mais importantes filósofos da primeira metade do século XIX.

Esse discurso, que alguns parlamentares consideraram atribuir um papel demasiado interventivo ao rei, apresenta já as linhas de clivagem futura entre a soberania real e a soberania parlamentar, de tal modo que as Cortes determinam a constituição de uma comissão para verificar se o discurso do rei continha declarações contrárias ao *sistema constitucional*. Em especial, estava em causa a seguinte passagem:

«... os povos sancionaram o princípio fundamental de toda a monarquia constitucional, que o exercício da soberania, consistindo no exercício do poder legislativo, não pode residir separadamente em nenhuma das partes integrantes do governo, mas sim na reunião do monarca e deputados escolhidos pelos povos... por maneira que, se jamais o monarca assumisse a si exercê-lo sem a câmara dos deputados, se reputaria o governo degenerado em despotismo, bem como passaria ao estado não menos monstruoso de oclocracia, se a câmara dos deputados intentasse exercitar ela só o poder legislativo» (*DHCG*, I, pp. 210-211).

A advertência de Silvestre Pinheiro Ferreira demonstrar-se-ia particularmente exata, mas o Parlamento já tinha definido diferente doutrina.

Sem ousar exprimi-lo com esta clareza, o princípio político e jurídico adotado era, afinal de contas, o da soberania parlamentar.

## O processo constituinte

Aprovadas as Bases da Constituição, seguiu-se o processo constituinte.

O projeto de Constituição foi apresentado em 9 de julho de 1821, pela comissão da constituição (*Diário das Cortes*, n.º 122, de 9 de julho de 1822, p. 1476). Para além dos deputados Manuel Fernandes Tomás, Ferreira de Moura, Castelo Branco, Borges Carneiro e Bento Pereira do Carmo, que tinham participado na redação das Bases, integravam esta comissão os deputados Luís Abreu e Melo, bispo de Beja, Francisco Soares Franco, Azevedo e Silva e Joaquim Anes de Carvalho.

A discussão do projeto demoraria quinze meses, num processo moroso, muito discutido e argumentado nas sessões das Cortes. Recorde-se que as Cortes, para além de constituintes, eram igualmente ordinárias, desempenhando inúmeras outras tarefas, e que a duração das sessões é limitada.

O texto final da Constituição é finalmente aprovado a 23 de setembro de 1822, no Paço das Cortes (o Convento das Necessidades, onde, desde 1821, se tinham reunido as Cortes).

Assinam o texto constitucional naquela ocasião cento e trinta e seis deputados. Outros cinco assinarão mais tarde (*DHCG*, p. 403). Quinze deputados recusam assinar. Nesse momento, a secessão brasileira já está em marcha e o «grito do Ipiranga» já havia sido proferido a 7 de setembro, com a posterior aclamação de D. Pedro como Imperador do Brasil, no dia 12 de outubro, e a coroação, a 1 de dezembro de 1822.

A 25 de setembro, uma delegação de deputados apresenta ao rei a Constituição, cabendo a Manuel Fernandes Tomás o discurso em nome das Cortes (*DHCG*, p. 403). Liberdade e independência da nação, prerrogativas do poder real, direitos inalienáveis do povo, respeito pela religião católica, considera, são as bases do *código político* ou pacto social (a Constituição).

Os deputados juram o novo texto na sessão parlamentar de 30 de setembro, que é entregue para assinatura e juramento pelo rei. A fórmula foi cuidadosamente pensada por Borges Carneiro para evidenciar a soberania parlamentar:

«Aceito, e Juro guardar e fazer guardar a Constituição Política da Monarquia Portuguesa, que acabam de decretar as Cortes Constituintes da mesma Nação. Sala das Cortes no primeiro de outubro de 1822. JOÃO VI. El-Rei com guarda».

O texto constitucional determinava expressamente que a vigência da Constituição não dependia da sanção real, isto é, que não se admitia o veto (art. 112.º, I).

O juramento régio teve lugar perante as Cortes, em cerimónia pública e festiva. No relato desta cerimónia, acrescenta-se que D. João VI terá acrescentado à leitura da fórmula do juramento a expressão «com o maior prazer e de todo o meu coração» (*Diário do Governo*, n.º 232, de 2 de outubro de 1822, p. 3).

O discurso proferido pelo rei nesta ocasião, perante as Cortes, merece ser lembrado, uma vez que,

passados poucos meses, decretaria em sentido contrário. Ao elogio do novo pacto social, referido como a expressão da vontade geral, acrescenta D. João VI:

«... mostrará à posteridade o exemplo talvez quase único de uma nação regenerada sem perturbação da tranquilidade pública; e que o primeiro rei constitucional dos portugueses, sabendo fazer-se digno da confiança dos povos, também soube quanto é doce reinar sobre os seus corações» (*Idem*).

Segue-se a ordem de execução da nova Constituição:

«Portanto, mando a todas as Autoridades, a quem o conhecimento e execução da referida Constituição Política pertencer, que a cumpram e executem tão inteiramente como nela se contém. O Secretário de Estado dos Negócios do Reino a faça imprimir, circular e correr. Dada no Palácio de Queluz aos quatro dias do mês de outubro de mil oitocentos e vinte e dois. El Rei com guarda».

Mais tarde, por Carta de Lei publicada a 15 de outubro, determina-se o juramento da Constituição por parte de militares, funcionários e donatários de bens da Coroa, sob pena de perda da qualidade de cidadão e obrigação de exílio. O diário oficial, ao tempo, era o *Diário do Governo* (Martins, 2017). As Cortes decidiram ainda a impressão de exemplares da Constituição e a sua distribuição gratuita.

No entanto, várias pessoas recusaram jurar a Constituição, designadamente a rainha D. Carlota Joaquina. Este episódio é especialmente repercutido pela imprensa e o julgamento da rainha pelo Governo, Conselho de Estado e, por último, pelas Cortes chamadas a pronunciar-se acerca do exílio da *ex-rainha* — isto é, de D. Carlota Joaquina — constitui um dos momentos dramáticos da vigência da Constituição. Desprovida da qualidade de cidadão por se recusar a jurar a Constituição, a 4 de dezembro o rei publica o Decreto de exílio da rainha (*DHCG*, I, pp. 503 ss.), que revogaria mais tarde.

## **Anulação da Constituição**

A 4 de novembro de 1822 encerram as Cortes constituintes. A eleição para os deputados das Cortes ordinárias foi marcada para dia 22 de novembro, de acordo com os preceitos da nova Constituição de 1822. Estas eleições já refletiram a divisão política do país, entre radicais e moderados, e houve impugnações em vários círculos. Inclusivamente estava representado um grupo de deputados contrarrevolucionários, dirigido por José Acúrsio das Neves. Apesar disso e da crescente divisão entre grupos e das intervenções militares na vida política, os trabalhos da nova assembleia iniciam-se em dezembro e os discursos inaugurais da sessão legislativa das Cortes ordinárias sublinham a necessidade de aprovar legislação regulamentar da Constituição. Contudo, esta acalmia era aparente e os meses seguintes foram assinalados pela instabi-

lidade política, provocada pelo processo da independência do Brasil, as exigências da política internacional da Santa Aliança, a queda da experiência liberal em Espanha e o avanço das tropas absolutistas para a fronteira com Portugal, e pela pressão interna exercida por D. Miguel e D. Carlota Joaquina.

Apesar de ter reafirmado que «Eu saberei manter aquela Constituição que livremente aceitei» (*DHCG*, p. 706), por Proclamação datada de Vila Franca de Xira, 31 de maio de 1823, dirigida aos habitantes de Lisboa onde foi lida no dia seguinte, D. João VI invoca a guerra civil latente, a ameaça de invasão estrangeira e a crise com o Brasil, para sustentar a necessidade de reformar a Constituição de 1822, porque, diz, não realizou a felicidade da nação e a maioria da população está contra ela, assumindo o desígnio de elaborar uma nova Constituição (*DHCG*, p. 712). O rei apela aos habitantes para obedecerem às autoridades e evitar a guerra civil.

Esta Proclamação foi interpretada como determinando a suspensão da Constituição e a dissolução do Parlamento, embora isso não seja prescrito expressamente.

O momento fica conhecido como «Vila-Franca-da». Lembre-se que, nesse momento, o rei está refém do domínio militar das tropas fiéis a D. Miguel e a guerra civil está iminente.

As Cortes, que haviam sido convocadas extraordinariamente, reúnem pela última vez a 2 de junho, estando presentes apenas 63 deputados. O protesto formal que é aprovado (*Diário do Governo*, de 3 de junho; e *DHCG*, p. 726) reconhece que as Cortes

estavam desprovidas do poder executivo e desamparadas das forças armadas, sem esperança de utilidade pública e postos os representantes em perigo, concluindo:

«Protestam em nome de seus constituintes contra qualquer alteração ou modificação que se faça na constituição do ano de 1822».

Muitos deputados liberais já tinham partido para o exílio em Inglaterra. Outros fizeram-no apressadamente nos dias seguintes. As perseguições absolutistas já tinham começado.

Dias volvidos, o *Diário do Governo* publica a Proclamação do Rei de 3 de junho, em que se considera a Constituição de 1822

«um tecido de máximas promulgadas com o fim de encobrir princípios subversivos e insubsistentes, que tinham o fim oculto de sepultar com a Dinastia Reinante a Monarquia Portuguesa» (*Diário do Governo*, n.º 131, de 4 de junho; e *DHCG*, p. 759).

E promete uma nova constituição.

A promessa de outorga de uma nova Constituição é reiterada em outros documentos régios deste período. Na verdade, essa Constituição esteve em preparação por uma extensa junta de 14 conselheiros mais próximos do rei durante os meses seguintes, uma vida constitucional subterrânea, para usar uma expressão de António Pedro Mesquita (Mesquita, 2006). O processo de preparação do texto que viria a substituir a Constituição de 1822, bem

como o seu fracasso, são ilustrativos dos impasses da política portuguesa.

A título ilustrativo lembre-se uma sugestão de D. Pedro de Sousa e Holstein (Palmela) para abandonar a ideia de constituição liberal, «fazendo reviver as genuínas instituições portuguesas, sem adulterações à moderna» (Canaveira, 1988). Palmela foi efetivamente a figura central desta tentativa política, como escreveu nas suas memórias, de fazer aprovar uma carta constitucional, harmonizando «a dignidade da Coroa com as pretensões dos súbditos», de modo a «fundar em Portugal um governo constitucional, sem contudo receber as leis do partido revolucionário» (Bonifácio, 2011).

Mas não era consensual, no círculo de conselheiros do rei, ditos moderados, de que modo podia o modelo antigo conciliar-se com o tipo de instituições exigidas pela sociedade e economia oitocentistas. Os temas nucleares para o que Oliveira Martins designou como partido conservador ou constitucionalismo aristocrático prendiam-se com a primazia e inviolabilidade régias, o direito de veto absoluto da Coroa às leis, o bicameralismo, e o sufrágio censitário para os deputados a eleger para a câmara baixa (Martins, 1957).

É apenas a 18 de junho de 1823, por Decreto, que D. João VI declara nula a Constituição de 1822 (*DHCG*, pp. 779-780):

«Considerando que a Constituição de 1822, fundada em vãs teorias, incompatíveis com os antigos hábitos, opiniões e necessidades do povo português, longe de preencher os fins que os seus autores anunciavam, era contraditório-

ria com o princípio monárquico, que aparentemente consagrava... declarar agora nula de direito aquela constituição, que já havia sido reconhecida inexecutável e absurda».

Termina, assim, a curta primeira vigência da Constituição de 1822, de setembro de 1822 a junho de 1823. O processo constituinte demorou quinze meses (de 24 de janeiro de 1821 a 23 de setembro de 1822), mas a Constituição vigorou apenas por escassos nove meses.

### **A legislação das Cortes liberais**

Um juízo acerca da Constituição de 1822 não deve esquecer o trabalho legislativo das Cortes, desde o momento da sua reunião em janeiro de 1821. Estas Cortes foram simultaneamente constituintes e ordinárias.

São inúmeros os textos da época em que perpassa a ideia segundo a qual, tão importantes como as normas constitucionais, são as leis o elemento decisivo da liberdade. Na verdade, muitas das instituições da sociedade do Antigo Regime são abolidas, designadamente a Inquisição e os Juízos do Fisco.

No plano social, declaram-se extintos todos os serviços pessoais fundados em foral, graça régia e privilégios, sendo também abolidos os direitos banais e as coutadas abertas, extintos os privilégios de aposentadoria e reformados os forais. Em matéria económica, para além de extinguir numerosos privilégios, designadamente das grandes compa-

nhas de comércio, as Cortes promovem a liberdade de concorrência.

Ao mesmo tempo, é aprovada legislação eleitoral, de liberdade de imprensa, de propriedade literária, de responsabilidade civil dos empregados do Estado e de liberdade de abertura de escolas.

No âmbito da justiça, são aprovados um novo modelo de organização judiciária e o regime do recurso de revista, é abolida a leitura de bacharéis para o ingresso na magistratura, proíbe-se o uso de votos dos desembargadores em latim nos Tribunais de Relação e admite-se o voto de vencido nos acórdãos dos tribunais superiores.

Por Carta de Lei de 16 de outubro de 1822 determina-se a proibição absoluta de entrada sem consentimento no domicílio das pessoas, entre o pôr do sol e o nascer do sol. De outro lado, a devassa das casas apenas poderia ter lugar para detenção de morador, busca ou apreensão de coisas mediante prévio mandado judicial.

Já os resultados pretendidos de codificação do direito civil e do direito penal foram decepcionantes. Logo em fevereiro de 1821 as Cortes se preocupam com a imediata preparação de um código civil e de um código criminal. É criada internamente uma comissão do código civil e penal com esta finalidade. Mais de um ano volvido, não existindo avanços, a 19 de setembro de 1822, as Cortes abrem concurso para a elaboração de um Código Civil, ao qual se podem habilitar todos os juristas portugueses. A 15 de fevereiro de 1823 volta a lançar-se novos concursos, agora para a elaboração do Código Comercial (em termos metodológicos, separado ou

compreendido no Código Civil) e, no dia seguinte, do Código Penal.

No entanto, estas intenções não tiveram resultados palpáveis.

Muitas das leis acima referidas, é necessário recordar, acabam por não sair do papel ou são revogadas devido à instabilidade política, mas preparam o importante trabalho reformista liberal que estará em curso a partir de 1832, com o fim da guerra civil. Muitos dos políticos que se revelarão fundamentais para as reformas políticas do liberalismo ao longo do século XIX participaram na preparação de muitas das leis e regulamentos do vintismo.

Estas observações acerca da atividade legislativa das Cortes devem ser complementadas pela verificação de que elas exerceram, na prática, outras funções nos planos político e administrativo. Para além do exercício do poder legislativo, as Cortes, em plenário ou através das suas comissões, desempenham um papel efetivo de controlo da atividade governativa, convocando os secretários de Estado e exigindo-lhes explicações, respondendo a pedidos de cidadãos e comunidades e dirigindo ordens a todo o tipo de autoridades.

Muitos liberais moderados já tinham advertido para os riscos deste sistema de governo parlamentar de assembleia, em que os mesmos deputados são, para além de legisladores, indiretamente responsáveis pelo poder executivo, através de secretários de Estado que respondem perante o Parlamento, e, como demonstram os documentos das Cortes, também exerciam tarefas de natureza judicial, deliberando a concessão dos recursos de revista de graça e determinando a revisão das sentenças.

Os críticos do liberalismo dirão que ao absolutismo do rei se seguiu o absolutismo das cortes liberais, que concentraram o poder legislativo e indiretamente o poder executivo e o poder judicial — por exemplo, julgando o comportamento político da rainha Carlota Joaquina. O fracasso da Constituição de 1822 também decorreu do modelo político adotado, especialmente ao consagrar um sistema de governo parlamentar de assembleia, não apenas de elementos externos.

## **O problema do Brasil**

Voltemos atrás, apenas para retomar de modo conclusivo algumas notas acerca do problema do Brasil, questão-chave para entender o fracasso da Constituição de 1822 (Ramos, Murilo de Carvalho, Corrêa da Silva, 2018).

Em 1807, D. João, ainda regente na situação de incapacidade da rainha D. Maria I, tinha decidido transferir a corte para o Brasil e aí foram criadas instituições estatais, à imagem das que existiam em Lisboa, entre as quais a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens, a Casa da Suplicação, a Intendência Geral de Polícia, para além do Banco do Brasil, da Junta do Comércio e do Erário Régio.

A elevação do Brasil à categoria de Reino foi feita de acordo com o espírito do direito das gentes e formulada no Congresso de Viena. A criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves decorre da Carta de Lei de 16 de dezembro de 1815.

Contudo, quando as Bases da Constituição são aprovadas, nenhum dos deputados que representava o Brasil estava em Lisboa. Essa ausência explica o art. 21.º, o qual estabelecia:

«Esta lei fundamental obrigará por ora somente aos Portugueses residentes nos Reinos de Portugal e Algarves, que estão legalmente representados nas presentes Cortes».

Após a chegada do rei a Lisboa, as Cortes emitiram uma Proclamação dirigida aos habitantes do Brasil (13 de julho de 1821) urgindo pela eleição dos seus deputados e a sua integração nos trabalhos da Assembleia Constituinte, bem como pela escolha de *pessoas constitucionais* para os seus órgãos próprios de governo.

A 1 de outubro de 1821, rompendo a autoconterção a que se tinham vinculado relativamente aos assuntos brasileiros, depois de legislarem acerca da organização política e administrativa do Brasil, as Cortes determinam o regresso do Príncipe D. Pedro a Portugal, com a finalidade de viajar por diversas cortes da Europa e completar a sua educação política. Este decreto acelera o processo independentista e está na direta origem do famoso dito de D. Pedro: «Fico!». E em janeiro de 1822 as Cortes declaram extintas os tribunais que tinham sido criados por D. João no Brasil, desde 1807, determinações, como muitas outras, que não têm qualquer consequência.

A Constituição de 1822 mantém a união real luso-brasileira, estabelecendo o território do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (art. 20.º).

A complexa organização prevista para o Reino Unido compreende órgãos comuns e órgãos específicos.

São órgãos comuns do Reino Unido o rei, as Cortes e o Conselho de Estado.

No Brasil há uma delegação do poder executivo, a cargo de uma regência designada pelo rei, ouvido o Conselho de Estado, mas não uma assembleia eletiva. Haveria também um Supremo Tribunal de Justiça (art. 193.º) e um Tribunal Especial para a Liberdade de Imprensa (art. 8.º).

Uma comissão de deputados brasileiros apresentou artigos adicionais à Constituição relativos ao Brasil, com a criação de assembleias legislativas separadas em Portugal e Brasil e Cortes Gerais para os assuntos comuns, mas a proposta não foi aceite (Otero, 1988).

Os deputados portugueses ignoraram o estatuto de Reino Unido e não atenderam às pretensões dos deputados brasileiros.

A visão estratégica que D. João e os seus conselheiros tinham tido com a criação do Reino Unido perdia-se no emaranhado da política interna portuguesa. A breve prazo, esta política das Cortes muito contribui para o fim do triénio liberal português e da vigência da Constituição.



### III. A Constituição

#### A Constituição de 1822: o nome

No próprio texto constitucional são utilizadas duas designações: *Constituição Política da Monarquia Portuguesa*, decretada pelas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes reunidas em Lisboa no ano de 1821, no título; e *Constituição Política da Nação Portuguesa* (art. 1.º), que tem por objeto manter a liberdade, segurança e prosperidade de todos os portugueses.

As duas denominações — constituição da monarquia e constituição da nação — exemplificam as ambiguidades do projeto vintista, desde logo expressas no formulário inicial da Constituição ao invocar-se que D. João VI é rei pela Graça de Deus e... da Constituição, mas a soberania reside nos representantes eleitos da nação (art. 26.º).

Vale a pena recordar a solução compromissória da Carta Constitucional, inspirada nos documentos similares outorgados pelos monarcas europeus: o rei e as Cortes são representantes da nação (art. 12.º).

A submissão das autoridades à Constituição, incluindo o rei e as Cortes, é o primeiro alicerce deste novo direito da política. Neste sentido, como em especial é formulado por Montesquieu e é consensual entre os constituintes, a separação de poderes é simultaneamente a própria constituição e a condição da liberdade individual. O resultado esperado é a moderação dos poderes, como efeito automático da sua separação. A Carta Constitucional virá a declará-lo, de modo enfático: a divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece (art. 10.º).

É este o sentido da expressão constituição política, no duplo sentido de que a política é fundada por um texto jurídico, a constituição, e de que a política decorre segundo as regras formuladas por esse texto.

A ligação entre lei fundamental e constituição é um lugar-comum nos autores da época, mas a novidade política e jurídica da constituição deve ser sublinhada.

Apesar da intensidade dos debates neste período, o vocábulo constituição não vinga de imediato no léxico corrente, nem a ideia de superioridade do texto constitucional sobre as leis ordinárias se torna consensual. Documenta bem esta conclusão a noção de constituição no *Dicionário Jurídico* do famoso jurisconsulto Pereira e Sousa, de 1825, em que a palavra constituição continua definida com o sentido comum da literatura pré-liberal: no direito privado, como sinónimo da constituição de alguma coisa, como o dote; no direito público, como lei fei-

ta pelo rei ou por superiores legítimos — neste caso, abarcando as disposições eclesiásticas aprovadas por bispos e superiores das ordens religiosas (Pereira e Sousa, 1825).

De outro lado, mesmo nas mais relevantes obras da doutrina da primeira metade do século XIX, incluindo Borges Carneiro e Correia Teles, a teoria do direito civil continua a não atribuir uma especial valoração à constituição.

No seu influente tratado de direito civil, que publicou com o título *Digesto Português*, Correia Teles escreve inclusivamente que um tratado de direito civil seria o melhor código civil, porque todas as questões que se podem suscitar se resumem a saber se uma pessoa tem direito ou se tem obrigação.

Havia constituição, mas ainda não tinha nascido uma cultura constitucional.

## **A Constituição de 1822: estrutura**

A estrutura do texto constitucional demonstra um grande domínio da técnica jurídica. Vinha do final do Antigo Regime a expressão *ciência da legislação* para designar a metodologia de redação das leis.

O liberalismo acrescentará a essa técnica formal a ontologia própria das suas ideias: a igualdade perante a lei transforma os enunciados normativos em regras gerais e abstratas.

«A lei é igual para todos» (art. 9.º).

Esta técnica assenta em orientações precisas.

Em primeiro lugar, a organização sistematizada dos artigos e a estrutura articulada das leis. Cada artigo pode deduzir-se em números, mas a cada frase corresponde um conteúdo distinto. Depois, no uso de pronomes indefinidos e do tempo verbal presente ou futuro do indicativo.

A ordenação dos preceitos segue também uma ordem lógica, do mais geral para o mais particular e do mais importante para o menos relevante.

No Parlamento, foi criada uma comissão de redação das leis encarregada de dar versão final às propostas de lei, enviando-as para publicação. Outras comissões preparam as leis sob ângulos especializados: agricultura e comércio; artes e manufaturas; constituição; estatística; fazenda; fazenda do Ultramar; guerra ou militar; instrução pública; justiça civil; justiça criminal; legislação (especialmente encarregada de redigir o código civil e criminal); marinha; saúde pública; eclesiástica; eclesiástica de reforma; especial do Código Penal Militar; especial sobre a organização das relações provinciais.

A oratória parlamentar, a redação das leis, a liberdade de imprensa e a retórica exaltada dos jornais da época integram uma nova época da história da cultura e da literatura portuguesa, não apenas da política.

Fora do mundo político, o ponto alto desta transformação cultural é a invenção do romance. Os assuntos jurídicos, em geral, e o julgamento, em especial, exercem uma grande atração para a primeira geração de romancistas. Teoricamente é clara a separação entre as emoções, que são a matéria do romance, e a racionalidade, que é o mundo do

direito: das leis, através de uma técnica específica de redação, interpretação e execução; das decisões judiciais, controlada através da fundamentação das sentenças; do funcionamento da administração, controlado através de novos instrumentos, designadamente a hierarquia, a chamada garantia administrativa e o recurso para uma jurisdição específica.

Porém, quando lemos os debates parlamentares e os textos da imprensa da época verificamos que a política também pertence ao domínio das emoções.

Deste modo, os direitos e as liberdades são protegidas através de uma nova técnica e de uma nova retórica que, no seu conjunto, formam a ciência do direito liberal. Bentham, cujas obras foram traduzidas para português a expensas das Cortes, é um dos nomes de referência desta teoria (Bentham, 1821 e 1822).

A constituição já é um produto desta ciência do direito liberal.

Contudo, não prevaleceu uma das conclusões mais relevantes destes autores, segundo os quais a legislação deveria ser elaborada de acordo com a índole do povo, os fatores naturais da terra e sociais e económicos, tópico que justificou a insistência inicial de D. João VI acima referida com a adaptação da constituição à especificidade brasileira. A Constituição é redigida sem ligação a elementos empíricos e tendo como fonte de inspiração, como referido, as experiências constitucionais de outros Estados. Este aspeto merecerá a discordância dos sectores tradicionalistas e conservadores e, evidentemente, dos anticonstitucionais.

Formalmente, a Constituição de 1822 apresenta-se dividida em seis títulos, por sua vez divididos em capítulos. Cada capítulo é organizado por artigos, subdivididos em números.

Os títulos abarcam as seguintes matérias: os direitos e deveres individuais dos portugueses (I); a nação portuguesa e seu território, religião, governo e dinastia (II); o poder legislativo ou das Cortes (III); o poder executivo ou do rei (IV); o poder judicial (V); o governo administrativo e económico (VI).

Cada um dos títulos, por sua vez, divide-se em capítulos e estes, como referido, em artigos.

No total, a Constituição é muito extensa, com 240 artigos. A Constituição de Cádiz, uma das fontes inspiradoras, com 384 artigos, é ainda mais extensa.

## **Inspirações**

Poucas ideias foram retiradas do direito público antigo. Na verdade, como aliás perpassa nos debates parlamentares sobretudo pelos autores moderados e tradicionalistas, havia duas tradições incompatíveis uma com a outra: a do direito mais antigo, expresso nas Cortes de 1641 e nos autores dessa época, como Domingos Antunes Portugal, e a da monarquia pura ou absoluta, designadamente expressa na obra de Pascoal de Melo Freire.

O absolutismo, ao colocar em crise os fundamentos históricos anteriores, abriu as portas para a revolução. De outro lado, estava interrompido o elo de ligação com o paternalismo monárquico, pri-

meiro, com a deslocação da família real para o Brasil; depois, com a secessão e finalmente a declaração de independência do Brasil — vista como uma traição por muitos portugueses. Mais tarde, a abdicação de D. Pedro, a única na história portuguesa, vem envolvida numa longa polémica acerca da legitimidade da sua sucessão, quer face à legislação histórica quer perante as regras das constituições portuguesa de 1822 e brasileira de 1824.

A fonte mais imediata da Constituição de 1822 é, assim, a Constituição espanhola de 1812, conhecida como Constituição de Cádiz. Através da Constituição espanhola, mas também diretamente pelas leituras das experiências estrangeiras, é o constitucionalismo francês que é também recebido.

Contudo, existem diferenças assinaláveis em relação à Constituição de Cádiz (Miranda, 2001), que aproximam o texto constitucional português da Constituição francesa de 1791.

Quanto à forma de governo, refere-se monarquia constitucional hereditária em Portugal (art. 29.º) e monarquia moderada hereditária em Espanha (art. 14.º). O poder executivo pertence ao rei e aos secretários de Estado em Portugal (art. 30.º), em Espanha pertence ao rei (art. 16.º). Em Portugal, o sufrágio é direto (arts. 37.º ss.), em Espanha é indireto (arts. 35.º ss.). Em Espanha proíbe-se a reeleição dos deputados (art. 110.º), mas não em Portugal. Em Portugal, para efeito de veto, só se admite uma devolução das leis pelo rei (art. 148.º), em Espanha, duas (art. 148.º). No Conselho de Estado português prevê-se representação paritária das províncias (art. 162.º), o que não acontece em Espanha. Em Portugal, a eleição dos

deputados é maioritária, a duas voltas. É uma solução engenhosa, que não voltará a ser consagrada, a exigência de maioria absoluta para a eleição dos deputados à primeira volta, e a previsão de uma segunda volta, se necessário.

A Constituição portuguesa, também de modo distinto da Constituição de Cádiz, consagra um amplo desenvolvimento aos direitos individuais. A Constituição portuguesa tem, assim, um perfil mais democrático, quer quanto ao modelo eleitoral, quer quanto às atribuições das Cortes, e mais liberal, através do extenso catálogo de direitos individuais.

## O preâmbulo

A Constituição começa com um preâmbulo, à imagem de outros textos saídos de revoluções. A Declaração de Independência dos Estados Unidos, por sua vez inspirada na Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) saída da *Revolução Gloriosa* inglesa de 1689, e a Constituição federal dos EUA de 1787, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a Constituição francesa de 1791, a Constituição espanhola de 1812 são textos que se iniciam com um preâmbulo e certamente serviram de inspiração aos constituintes portugueses.

O preâmbulo desempenha três funções de carácter retórico: evocar um passado de opressão por parte dos reis absolutos; invocar uma época em que o respeito pelas leis fundamentais anteriores ao absolutismo permitia a limitação dos poderes e o gozo dos direitos individuais; formular um juízo de

ligação entre este passado e a própria Constituição, juízo que estará expresso em muitos outros textos da época debaixo da ideia de restauração ou regeneração.

O preâmbulo não tem valor normativo.

O texto preambular da Constituição de 1822 começa por invocar a Santíssima Trindade, para depois evocar o esquecimento das leis fundamentais da monarquia portuguesa e o desprezo dos direitos dos cidadãos como origem das desgraças dos portugueses. Apela-se ao restabelecimento das leis fundamentais, ampliadas e reformadas, para assegurar os direitos individuais e o bem geral.

«As Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes na Nação Portuguesa, intimamente convencidas de que as desgraças públicas, que tanto a tem oprimido e ainda oprimem, tiveram a sua origem no desprezo dos direitos do cidadão, e no esquecimento das leis fundamentais da Monarquia; e havendo outrossim considerado, que somente pelo restabelecimento destas leis, ampliadas e reformadas, pode conseguir-se a prosperidade da mesma Nação, e precaver-se, que ela não torne a cair no abismo, de que a salvou a heroica virtude de seus filhos; decretam a seguinte Constituição Política, a fim de assegurar os direitos de cada um, e o bem geral de todos os Portugueses».

## O princípio da catolicidade

A Constituição de 1822 é muito clara na afirmação do princípio da natureza católica do Estado. A Constituição é decretada em nome da Santíssima e Indivisível Trindade e impõe-se como religião do Estado a religião católica apostólica romana (art. 25.º). Apenas se permite aos estrangeiros o exercício particular de seus respectivos cultos (art. 25.º).

A Constituição ia mais longe na afirmação desta identidade católica do país e do Estado, estabelecendo que o primeiro dos deveres dos portugueses é o de venerar a religião (art. 19.º).

Os deputados deviam jurar manter a religião católica (art. 78.º); do juramento régio consta também o compromisso de manter a religião católica (art. 126.º), tal como do juramento do herdeiro da Coroa (art. 135.º) e dos Conselheiros de Estado (art. 166.º).

O facto de grande parte dos deputados pertencer à Maçonaria não foi considerado obstáculo a estas disposições. Não apenas não é formulado um princípio de tolerância em matéria religiosa, como a Constituição descreve de modo minucioso como a religião está presente em todos os grandes momentos da vida política, designadamente nas cerimónias de Estado e nos processos eleitorais, que sempre se iniciam ou encerram com solenidades religiosas.

Mais. Numa Constituição tão garantista da liberdade de expressão e da liberdade de imprensa, admite-se uma exceção, a censura dos escritos religiosos. Este ponto foi especialmente escrutinado

nos debates parlamentares e acabou por ser reite-  
rado no texto constitucional:

«Quanto, porém, ao abuso, que se pode fa-  
zer desta liberdade em matérias religiosas, fica  
salva aos Bispos a censura dos escritos publi-  
cados sobre dogma e moral e o Governo auxi-  
liará os mesmos Bispos, para serem punidos os  
culpados» (art. 8.º).

### **A nação e não o povo. A nação e não o rei**

A Constituição de 1822 é doutrinária. Enuncia  
nos seus conceitos e princípios um projeto de Esta-  
do e de sociedade, não se limita a organizar os po-  
deres do Estado.

Claramente inspirado na Constituição de Cádiz  
(arts. 1.º a 4.º) e no constitucionalismo francês  
(Constituição de 1791, título III), o conceito de na-  
ção de 1822 exclui quer a soberania real quer a so-  
berania do povo. Uma das preocupações dos  
liberais é a de evitar o governo das multidões ou da  
plebe, para eles expressa na soberania do povo da  
Constituição francesa de 1793.

Também é evidente a desconfiança liberal nos  
mecanismos de democracia direta, os quais vigo-  
ram em certos momentos da Revolução Francesa e  
foram aplicados durante a época napoleónica, por  
exemplo, em plebiscitos de incorporação de terri-  
tórios à França.

Assim, somente à nação pertence fazer, pelos  
seus deputados juntos em Cortes, a sua Constitui-

ção ou Lei Fundamental (art. 27.º), e a própria autoridade do rei provém da nação (art. 121.º).

«A soberania reside essencialmente em a Nação. Não pode, porém, ser exercitada senão pelos seus representantes legalmente eleitos. Nenhum indivíduo ou corporação exerce autoridade pública, que se não derive da mesma Nação» (art. 26.º).

Esta dicotomia entre titularidade e exercício de algum modo remete para o antecedente medieval de distinção entre titularidade do poder habitual e atual, que os constituintes demonstram conhecer.

Vale a pena ilustrar as ideias que fizeram vencimento em Cortes com a citação de um dos dirigentes da ala radical.

O conceito de soberania da nação foi explicitado por Manuel Fernandes Tomás no discurso proferido em 10 de agosto de 1821 nas Cortes constituintes.

«Nós estabelecemos nas Bases que a soberania da nação consiste no exercício dos quatro poderes; que o seu governo era a monarquia constitucional hereditária. No exercício destes quatro poderes é que entendemos que consistia o exercício da soberania; e a meu ver não consiste em mais nada» (*Diário das Cortes*, 1821, pp. 1849-50).

Voltamos mais abaixo a esta identificação, não de três, mas de quatro poderes, a qual constava do Projeto de Constituição, mas não das Bases nem constará da Constituição aprovada.

Manuel Fernandes Tomás, quando estava em discussão o art. 26º da Constituição de 1822, reitera:

«Se o poder de soberania está distribuído nestas quatro partes, é necessário que elas sejam a mesma coisa ou diferente. A mesma coisa dizemos nós que são; porém, que este poder, que esta mesma coisa está dividida naquelas quatro pessoas, Cortes, rei, juizes e autoridades; logo, estas pessoas hão de ter na sociedade a mesma importância; e tendo a mesma autoridade da nação, não acho implicância em que esta autoridade da mesma origem seja explicada pela mesma palavra» (*Idem*).

Como dirá o jurista português, a soberania do povo dissolveu-se através do exercício revolucionário, para se concretizar no conceito de soberania nacional, mas a soberania do povo «está neste Congresso» (*Idem*, VII, p. 736). É a identificação entre soberania nacional e soberania parlamentar.

Como antes referimos, mesmo o núcleo mais radical dos liberais considera que é necessário concluir o processo revolucionário.

A ideia de soberania nacional não envolve apenas a refutação do paternalismo régio, mas também a rejeição de que a nação e as coisas que nela existem constituem um património que está na disponibilidade do rei.

Assim, tal como a nação não é património de ninguém (art. 27.º), também não o são os ofícios ou cargos públicos:

«Os ofícios públicos não são propriedade de pessoa alguma. O número deles será rigorosamente restrito ao necessário» (art. 13.º).

Deve observar-se, a este respeito, que no Antigo Regime, em Portugal, não vigorou a venalidade dos ofícios, ao contrário da França. Os cargos públicos não se compravam nem vendiam, isto é, não eram considerados bens comerciais. Mas parte do regime jurídico aplicável aos cargos públicos era de direito privado. Assim, podiam ser cedidos ou desempenhados por terceiros, com autorização régia, em certas situações, designadamente doença ou idade do seu titular. Também era frequente a concessão de ofícios por parte do rei, como privilégio que é atribuído em recompensa pelos serviços de algum familiar. Este complexo regime dos ofícios atravessou o Antigo Regime e está presente no início do século XIX. O paternalismo monárquico alimentava-se destas práticas institucionais, com a distribuição de cargos públicos, efetivos ou honorários, pagamentos simbólicos e permissão do exercício desses ofícios por familiares dos seus titulares.

Ao longo do século XIX será posto em marcha um novo ramo do direito, o direito administrativo, que autonomiza a esfera pública do direito privado, concretizando um regime publicista para os bens do Estado e para os funcionários públicos. O início deste trajeto está na Constituição de 1822 e na legislação aprovada nas Cortes entre 1821 e 1822.

Em qualquer caso, uma ressalva e contextualização. Os documentos da época sublinham e impõem que os cargos, incluindo os judiciais, só podem ser atribuídos a *pessoas constitucionais*. O princípio do mérito no acesso aos cargos públicos foi desvirtuado pela demissão de inúmeros funcionários e juízes por motivos políticos.

Como impunha a Constituição, o primeiro passo a dar implica a diminuição do número de cargos, em especial, aqueles que eram exercidos a tempo parcial. Depois, a exigência do seu exercício pessoal, isto é, pelo próprio titular. Em terceiro lugar, a formulação do princípio do mérito, segundo o qual os cargos públicos devem ser atribuídos em função dos méritos e das virtudes (art. 12.º). Finalmente, distinguem-se os regimes jurídicos dos cargos políticos, judiciais e administrativos, o que decorre do princípio da separação de poderes.

Como corolário, reitera-se um princípio que já vinha do direito antigo, que os empregados públicos são responsáveis pelos erros de ofício e abusos de poder. Como consequência deste princípio do art. 15.º da Constituição de 1822, repetido nas constituições oitocentistas, a doutrina e a jurisprudência retiram a natureza pessoal da responsabilidade. Por este motivo, só muito tardiamente no século XX será admitida a responsabilidade do Estado pelos atos dos seus funcionários e agentes.

## **A separação de poderes**

Já foi referido o carácter doutrinário da Constituição de 1822. As definições e as normas progra-

máticas abundam, mas, tratando-se da separação de poderes, justificam-se pela natureza inovadora das suas regras.

Assim, depois de definir o governo da nação portuguesa como uma monarquia constitucional hereditária, com leis fundamentais, que regulem o exercício dos três poderes políticos (art. 29.º), a Constituição enumera os poderes, legislativos, executivo e judicial (art. 30.º), estabelecendo que o primeiro reside nas Cortes com dependência da sanção do rei; o segundo no rei e nos secretários de Estado que o exercitam debaixo da autoridade do mesmo rei; e o terceiro está nos juizes.

«Cada um destes poderes é de tal maneira independente, que um não poderá arrogar a si as atribuições do outro».

A autonomia de três poderes de Estado deixou na penumbra os poderes exercidos pelas instituições municipais e outras de natureza social. O projeto de Constituição autonomiza estas instituições como um quarto poder, tão independente como o poder judicial, e, como acima referimos, Manuel Fernandes Tomás assume expressamente a existência de quatro poderes do Estado.

Na sistemática constitucional, o último título (VI), dedicado precisamente ao *governo administrativo e económico* (arts. 212.º ss.), não qualifica estas instituições como pertencentes a qualquer dos três poderes do Estado.

Ao tempo, muitas das principais atribuições que hoje diríamos sociais pertenciam aos municí-

pios ou a formas associativas, como as misericórdias e as organizações corporativas.

Às câmaras municipais cabiam competências nas áreas da educação, saúde, agricultura, indústria e obras públicas, entre outras.

Ficou decidido que eram governadas por vereadores eleitos anualmente em votação direta e secreta, como já era a tradição antiga em Portugal.

Os concelhos agrupam-se em distritos, dirigidos por um administrador nomeado pelo rei. A Constituição de 1822 formula medidas programáticas ou de políticas públicas, como hoje diríamos: a criação de escolas para ensinar a ler, a escrever e a contar e a ensinar a catequese; e o estabelecimento e manutenção de hospitais, rodas de expostos e montepios (art. 237.º).

O princípio da abertura livre de escolas é uma previsão original no contexto europeu de liberdade educativa. Mais ainda quando o texto constitucional refere escolas para ambos dos sexos (art. 239.º).

## **O princípio monárquico**

A consagração de leis fundamentais escritas não evitaria muitos problemas *constitucionais* da dinastia de Bragança.

Lembrem-se algumas das crises da monarquia portuguesa desde 1640: o afastamento do trono de D. Afonso VI, o atentado ao rei D. José e as suas consequências, o estudo para a introdução da lei sálica, o reconhecimento e o estatuto dos filhos ilegítimos de D. João V, a saída da corte do continente europeu e a ocupação francesa. A mais dramática destas

crises da monarquia absoluta foi a incapacidade da rainha D. Maria I. Para estas situações não existia solução constitucional escrita.

Os publicistas da época insistem na necessidade de regras escritas para regular a sucessão na Coroa e outros problemas graves das monarquias.

As disposições da Constituição de 1822 acerca da sucessão régia são a passagem a escrito dos costumes constitucionais em uso em Portugal desde a Idade Média. Assim, a sucessão à Coroa do Reino Unido seguirá a ordem regular de primogenitura e representação, entre os legítimos descendentes de D. João VI, preferindo sempre a linha anterior às posteriores; na mesma linha, o grau mais próximo ao mais remoto; no mesmo grau, o sexo masculino ao feminino; no mesmo sexo, a pessoa mais velha (art. 141.º). Expressamente se dispõe, como era lei fundamental desde 1640, que nenhum estrangeiro poderá suceder na Coroa do Reino Unido (art. 143.º) e, se a sucessão recair em mulher, esta não poderá casar com estrangeiro (art. 145.º).

De outro lado, extintas todas as linhas de sucessão, as Cortes chamarão ao trono a pessoa que entenderem convir melhor ao bem da nação (art. 142.º). Era, por outras palavras, o velho princípio do direito público português das Cortes de 1385 e de 1641 de que cabia às Cortes designar o rei quando o trono estava vago.

Finalmente, estabelecia-se a competência das Cortes para declarar a incapacidade do sucessor na Coroa (art. 146.º).

As constituições não se limitam, contudo, a estabelecer as regras de sucessão na Coroa.

Um deputado chega a dizer em cortes:

«uma monarquia com uma constituição liberal não é outra coisa senão uma república com um rei» (Deputado Pessanha, *Diário das Cortes*, n.º 254, p. 3469).

O conceito medieval e moderno de república como coisa comum (*respublica*) evoluiu para designar um novo tipo de sistemas de governo, como o que emerge da Revolução Americana. No entanto, o conceito de monarquia republicana (François Furet), conciliando eleições e parlamentos representativos com a monarquia, é usual nos juristas europeus de Oitocentos.

O princípio monárquico, de outro lado, continua a ser entendido à luz de uma outra regra. A irresponsabilidade do rei pelas suas decisões é um velho princípio do direito público medieval recebido pelo constitucionalismo contemporâneo. A pessoa do rei é inviolável e não está sujeita a responsabilidade alguma, dispõe a Constituição de 1822 (art. 127.º). Em sentido contrário, estabeleceu-se a responsabilidade dos secretários de Estado pelos atos e dos conselheiros de Estado pelos conselhos prestados (arts. 103.º, XV; 131.º; 159.º; 169.º).

A responsabilidade dos conselheiros, dos juizes e do Fisco constitui um subterfúgio jurídico para substituir a pessoa do rei pelas dos seus colaboradores.

## O princípio representativo

Assente o princípio representativo, são inúmeros os desafios colocados ao direito constitucional oitocentista para o tornar efetivo. Assim, a dimensão dos círculos eleitorais; a garantia do voto igual dos eleitores, isto é, que todos têm o mesmo peso; a organização do processo eleitoral, designadamente garantindo o segredo de voto e a liberdade das candidaturas, são novidades que a Constituição e a legislação eleitoral garantem e colocam em execução.

A novidade deste tipo de questões e a necessidade de as resolver acima das lutas partidárias explica a natureza constitucional do direito eleitoral, isto é, os longos artigos que as constituições dos séculos XVIII e XIX dedicam ao processo das eleições (na Constituição de 1822, arts. 32.º a 74.º).

O primeiro grande princípio, hoje um direito humano e fundamental, é o da realização periódica de eleições (arts. 32.º ss.).

As eleições para as Cortes são diretas, por escrutínio secreto e, no caso dos deputados, por maioria absoluta na primeira volta.

Sublinhe-se a importância da regra do segredo, numa época em que esta exigência ainda não era um princípio universalmente consagrado nos Estados constitucionais. Se a introdução desta regra tinha sido consensual aquando da discussão das Bases, já noutros momentos alguns deputados mais radicais sustentam as vantagens do voto público, para identificar os candidatos e os eleitores contrários ao sistema constitucional.

As atas dos processos eleitorais, com as proclamações aos deputados, documentos verificados pela

comissão de mandatos das Cortes, demonstram que foi possível colocar em marcha eleições inovadoras e complexas para deputados em todos os lugares do país e do império, não apenas sem tradição anterior, como, considerando as distâncias e a inexistência de meios de transporte, vencendo dificuldades práticas que pareciam intransponíveis.

## **As Cortes**

As Cortes, assembleia política por excelência, eram constituídas por uma câmara única, eleita bienalmente. A eleição é feita por sufrágio direto, secreto e universal. Excluem-se os analfabetos, os menores de vinte e cinco anos, os criados de servir, os frades e os vadios.

São inelegíveis os que não têm o rendimento necessário para o seu sustento, os falidos, bem como determinadas categorias de funcionários do Estado.

A consagração de elementos capacitários nas regras eleitorais, a que se soma a ausência de membros da nobreza, mostra a transformação social pretendida, especialmente o afastamento das camadas mais pobres e incultas do povo do universo dos eleitores e dos eleitos.

Nada se dizia de modo expresso, mas estava implícito do texto constitucional a exclusão das mulheres. A política era um assunto de homens, tal como a justiça e o exercício de cargos administrativos.

O Parlamento é concebido como o local de representação de correntes de opinião e de debate

dos problemas políticos e das soluções governativas, designadamente através da audição dos cidadãos e resposta aos seus pedidos.

Ao tempo, a política está centrada no deputado, ainda não no partido.

Assim, pertence às Cortes (art. 102.º) fazer as leis, interpretá-las e revogá-las; tomar juramento ao rei, ao príncipe real, e à regência ou regente, bem como eleger a regência ou o regente e estabelecer a sua competência e resolver as dúvidas que ocorrerem sobre a sucessão da Coroa; aprovar os tratados internacionais; fixar anualmente os impostos e as despesas públicas e repartir as contribuições diretas; fiscalizar o emprego das rendas públicas, e as contas da sua receita e despesa; autorizar o Governo a contrair empréstimos e estabelecer os meios adequados para o pagamento da dívida pública; regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação em caso de necessidade; criar ou suprimir empregos e ofícios públicos e estabelecer os seus ordenados; determinar a inscrição, peso, valor, lei, tipo e denominação das moedas; fazer verificar a responsabilidade dos secretários de Estado e dos mais empregados públicos (art. 103.º).

Grande parte destas atribuições das Cortes não depende de sanção real (art. 103.º). Apenas os projetos de lei dependiam de sanção do rei para serem eficazes, mas o veto do rei era meramente suspensivo.

Assim, o rei tinha um mês para promulgar as leis (art. 111.º). Durante esse prazo, porém, se não quisesse dar a sua sanção, poderia consultar o Conselho de Estado, remetendo o projeto às Cortes

com a fórmula *Volte às Cortes*, expondo os motivos pelos quais considera que a lei deve ser suprimida ou alterada (art. 110.º). Estes motivos serão presentes e apreciados pelas Cortes, mas votando-se que a lei deve ser aprovada como estava, o rei é obrigado à promulgação.

Este importante desvio ao sistema da Constituição de Cádiz foi pensado para reforçar a soberania parlamentar.

Também para sublinhar a primazia parlamentar, estabelecia-se que só os deputados tinham iniciativa legislativa. Quando algum secretário de Estado apresentasse uma proposta de lei, essa iniciativa teria que ser adotada por uma comissão de deputados para ser convertida em projeto (art. 105.º). A distinção entre projeto e proposta de lei torna-se um costume constitucional em Portugal.

Os secretários de Estado podiam ser chamados às Cortes para dar explicações e informações (art. 91.º e 92.º) e eram responsáveis perante as Cortes por abuso de poder, ilegalidade e mau uso de fundos públicos (art. 159.º e art. 103.º, IX), não podendo alegar, para se eximirem, o cumprimento de ordem verbal ou escrita do rei. Acresce que o orçamento de funcionamento das secretarias de Estado também dependia das Cortes.

Era claro que o sistema de governo que resultava do desenho constitucional era, efetivamente, um sistema parlamentar de assembleia, como tinha acontecido em vários momentos da Revolução Francesa.

A personalidade do rei e dos seus secretários de Estado seria decisiva para o futuro do regime.

Olhando para o que se passou a seguir, foi a má experiência deste modelo de governo parlamentar, agravada com o insucesso de outra experiência de governo parlamentar, o da Primeira República, que justificou, no constitucionalismo português mais recente, a criação de mecanismos de limitação do poder legislativo — designadamente através da previsão do veto das leis e do poder de dissolução do Parlamento por parte do chefe de Estado e, nas últimas décadas, da previsão de uma reserva de administração por parte do poder executivo.

Assinalamos finalmente a autonomia de um novo ramo do direito, o direito parlamentar, em torno do importante e extenso regimento interno do Parlamento (*Projecto de Regimento das Cortes Portuguezas*, por Joaquim José da Costa de Macedo. Lisboa, na Officina de António Rodrigues Galhardo, 1820; *Projecto de Regimento para o Governo Interior das Cortes Geraes e Extraordinárias Constituintes*, 2.<sup>a</sup> edição. Lisboa, na Imprensa Nacional, 1821).

As Cortes reúnem-se em cada ano numa sessão com a duração de três meses, prorrogável por mais um (art. 83.º). No intervalo das sessões, é eleita uma deputação permanente encarregada de preparar as reuniões das Cortes, vigiar a observância da Constituição e das leis e, se necessário, convocar extraordinariamente as Cortes (art. 118.º). A deputação permanente era constituída por sete deputados, três da Europa, três do Ultramar e um sorteado entre a Europa e o Ultramar.

Como acima sublinhámos, a visão que os pais fundadores do constitucionalismo português tinham do parlamento e da função de deputado era

inspirada nos clássicos republicanos e estava muito afastada da condução dos assuntos políticos por profissionais. Os deputados exerceriam funções durante o período de reunião das Cortes, mas retomando as suas profissões, passado este período.

O desprendimento perante o exercício de cargos políticos assenta no orgulho burguês perante os profissionais liberais, comerciantes e agricultores. A sociedade revê-se nos mecanismos de representação, porque estes, por sua vez, espelham a sociedade burguesa e os seus ideais.

## **O princípio da legalidade**

Sendo a liberdade definida pela sua relação com a lei, compreende-se a preocupação liberal com a legislação. Urgia clarificar o conceito de lei, que, na doutrina do Antigo Regime, designava categorias diversas de atos. Por lei passa a entender-se apenas a lei aprovada no Parlamento:

«Lei é a vontade dos cidadãos declarada pela unanimidade ou pluralidade dos votos dos seus representantes juntos em Cortes, precedendo discussão pública. A lei obriga os cidadãos sem dependência da sua aceitação» (art. 104.º).

Vejamos dois temas complementares suscitados por este preceito constitucional, a noção de lei e a obrigatoriedade das leis.

As queixas de advogados, juizes e filósofos no final do Antigo Regime com o caos das fontes do di-

reito e o arbítrio dos juízes deveriam ser solucionadas, para a ciência do direito liberal, no plano da legalidade formal e substancial.

Vinha do Antigo Regime a doutrina da obrigatoriedade das leis, independentemente da aceitação dos seus destinatários. Para o absolutismo, tratava-se de afirmar que a doutrina do príncipe é constitutiva do direito. Para o liberalismo, o mesmo princípio pretendia sublinhar a primazia legislativa perante os restantes poderes do Estado, especialmente o judicial.

A prevalência da lei sobre as outras fontes de direito e a vinculação dos tribunais e da administração à legislação aprovada por um parlamento eleito não podia admitir costumes contrários à lei.

Coroando esta evolução no sentido da afirmação do predomínio do poder legislativo, a Constituição de 1822 consagra o poder das Cortes de fazer, revogar e interpretar as leis (art. 102.º da Constituição de 1822). Não se formulam, porém, critérios de interpretação das leis nem se proíbe aos julgadores e aos juristas em geral a sua interpretação (cf. a Carta Constitucional, art. 15.º, § 6.º).

Para ilustrar as consequências do princípio liberal da legalidade, refiro o debate e a solução a que chegaram os magistrados da Casa da Suplicação pelo assento tomado em 28 de março de 1822. Aí se decidiu que a Casa da Suplicação se encontrava inibida de proferir assentos com a interpretação autêntica de qualquer lei, *sem uma nova delegação do poder legislativo*. Os desembargadores ponderaram duas questões,

«se esta Mesa conservava atualmente a mesma autoridade, que tinha em outro tempo? E se lhe competia ainda a interpretação autêntica, que pelos Senhores Reis, Nossos Augustos Soberanos, lhe fora delegada?».

Partindo da ideia de que os assentos constituem partes da legislação, concluem que, tendo o poder legislativo sido assumido pela nação, exercido através das Cortes, teria cessado a delegação feita pelos reis na Casa da Suplicação e, portanto, a Casa da Suplicação não podia tomar assentos sem nova delegação do poder legislativo, devendo as partes e juízes recorrer ao poder legislativo nos casos duvidosos (Assento da Casa da Suplicação de 28 de Março de 1822, in Cândido Mendes de Almeida, *Auxiliar Jurídico. Apêndice às Ordenações Filipinas*, I, assentos das Casas da Suplicação e do Porto, n. 423, pp. 317-318).

Estava claramente assumida pelo poder judiciário a lição dos novos tempos. A legitimidade deste poder é indireta e decorre da Constituição e da sua vinculação às leis. Não se admitia a atribuição aos tribunais do poder de fiscalizar a constitucionalidade das leis. Pelo contrário e como a legislação processual virá a estabelecer, o principal fundamento de recurso é a ilegalidade da sentença, não a sua injustiça.

## **O poder real ou executivo**

Começo por sublinhar a novidade da expressão poder executivo, no sentido em que é empregada

nos textos constitucionais oitocentistas. Fazia parte da tradição política ocidental a distinção entre os poderes de legislar e o de executar, mas não com o sentido que a expressão terá com o liberalismo.

Durante séculos, a política e o direito faziam uso de vocábulos latinos e exprimiam-se em livros em latim.

O século XIX autonomiza definitivamente o vocabulário político e jurídico da língua latina e dos direitos romano e canónico. A importância do direito canónico, nomeadamente pelas regras sobre eleições, não deve ser ignorada.

Como o novo direito público liberal está centrado na figura da lei e os textos constitucionais entendem o exercício do poder executivo essencialmente como um conjunto de competências jurídicas, revela-se grande dificuldade em conceptualizar as operações materiais que são parte relevante dessa função.

Assim, depois de referir que a autoridade do rei provém da nação, e é indivisível e inalienável, define-se o poder executivo como a autoridade de fazer executar as leis, expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados a esse fim e prover tudo o que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição (art. 121.º e 122.º).

A dificuldade em definir poder executivo mantém-se, dada a heterogeneidade de funções que integram esse poder (art. 121.º ss. da Constituição). Assim, pertence ao rei, como titular do poder executivo: fazer executar as leis, incluindo o poder de as regulamentar; promulgar as leis; nomear e demitir os secretários de Estado; nomear os juízes,

a consulta do Conselho de Estado; designar para os cargos militares e civis; apresentar para os Bispos, a consulta do Conselho de Estado; nomear os comandantes das forças armadas; nomear os embaixadores, ouvido o Conselho de Estado; dirigir a política externa; conceder a naturalização e os privilégios dos industriais; conceder títulos e honras; perdoar e minorar as penas; conceder o beneplácito aos decretos dos concílios, letras pontifícias e constituições apostólicas; declarar a guerra e fazer a paz, sem prévia autorização das Cortes, mas comunicando-lhes os motivos; fazer tratados de aliança e de comércio, sem prévia autorização das Cortes.

Estas vastas atribuições do rei não devem impressionar. Era evidente no sistema constitucional vintista a primazia política das Cortes, as quais, no período em que estiveram reunidas durante os anos de 1821 a 1823, chamaram os secretários de Estado ao Parlamento, decidiram inúmeros pedidos particulares, e expediam verdadeiras ordens aos membros do Governo em matérias de interesse geral ou particular.

A figura dos secretários de Estado tem uma longa história, que a Constituição consagra (art. 157.º ss.). Assim, prevê a existência de seis secretários de Estado: Negócios do Reino, Justiça, Fazenda, Guerra, Marinha e Estrangeiros.

Ao longo do século XIX, mas certamente ainda não em 1822, vai autonomizar-se a figura do Gabinete, com crescente independência perante o rei, com um primeiro-ministro, responsável pela política geral. Em 1822, ao dispor-se que, para além de responsáveis perante o rei, os secretários de Esta-

do são responsáveis perante as Cortes (art. 159.º) não se aponta para um governo de gabinete, mas, como acima já referido, para um sistema de governo parlamentar de assembleia.

De outro lado, neste período, começa a delinear-se o modelo de organização interna de cada Secretaria de Estado, com direções-gerais e um pessoal específico ao seu serviço.

A Constituição prevê a existência de um Conselho de Estado, outro órgão histórico das monarquias europeias, com competências consultivas. Composto de treze cidadãos, escolhidos de entre as pessoas mais distintas por seus conhecimentos e virtudes (art. 166.º ss.), o Conselho de Estado deveria ser ouvido nos *negócios graves*, e particularmente sobre dar ou negar a sanção das leis; declarar a guerra ou a paz; e fazer tratados; propor ao rei pessoas para os lugares da magistratura e para os bispados. Eram, historicamente, competências da Mesa do Desembargo do Paço e de outras instituições superiores do Antigo Regime.

Os Conselheiros de Estado são responsáveis pelas propostas que fizerem contra as leis e pelos conselhos manifestamente dolosos (art. 169.º).

## **A independência do poder judicial. Organização da justiça**

Eram muitas as mudanças que os constituintes pretendiam introduzir no mundo da justiça. A Constituição também foi feita contra as instituições judiciais do Antigo Regime e o tipo de legitimidade em que repousavam.

Ao longo dos séculos XIX e XX, através das constituições e de legislação processual, foi-se definindo uma identidade do poder judiciário e do estatuto dos juízes que, nos seus traços fundamentais, permanece até aos nossos dias. As decisões dos pais fundadores da Constituição de 1822, em especial, explicam muitas das características identitárias da justiça.

Em primeiro lugar, o princípio do juiz legal, formulado no art. 176.º:

«O poder judicial pertence exclusivamente aos Juízes. Nem as Cortes nem o Rei o poderão exercer em caso algum. Não podem portanto avocar causas pendentes; mandar abrir as findas; nem dispensar nas formas do processo prescritas pela lei».

Estavam bem presentes na memória dos constituintes as violações a este princípio cometidas durante a monarquia absoluta, a mais famosa das quais foi o julgamento da família Távora.

As Constituições oitocentistas preocuparam-se com a definição de três núcleos temáticos distintos no que diz respeito ao estatuto judicial: as regras sobre o recrutamento, colocação, transferência e promoção dos juízes; as garantias e incompatibilidades; o estatuto disciplinar.

Na Constituição de 1822 a matéria respeitante ao poder judicial é disciplinada no título V, este repartido em dois capítulos, sucessivamente versando sobre os juízes e os tribunais de justiça (arts. 176.º a 195.º), e a administração da justiça (arts. 196.º a 211.º).

No topo da hierarquia judiciária, o Supremo Tribunal de Justiça substitui o Desembargo do Paço, que só será definitivamente extinto em 1833. O diploma que determina esta extinção refere expressamente que as atribuições de graça do Desembargo do Paço passam para o governo e as atribuições no domínio da justiça transitam para o novo tribunal.

Contudo, o Supremo Tribunal de Justiça não é pensado como uma terceira instância judicial, mas como um novo tipo de instituição. Cabia-lhe uma competência vital no plano político, a de julgar os secretários e conselheiros de Estado, os embaixadores, os regentes do reino e os conselheiros e desembargadores por erros de ofício (art. 191.º).

A responsabilização dos altos cargos públicos constitui uma exigência ética, política e jurídica dos regimes oitocentistas (cf. art. 131.º da Carta Constitucional). Os critérios de efetivação da responsabilidade serão desenvolvidos em legislação específica. Ficava evidenciada, em qualquer caso, a natureza original da instituição do Supremo Tribunal de Justiça.

No plano judicial, ao Supremo Tribunal de Justiça compete a concessão da revista das sentenças, mas não o julgamento das causas. O modelo é similar ao da cassação francesa, mas na sua base está o instituto da revista da sentença do direito histórico português. A primeira legislação processual que implementou este regime (Lei de 11 de dezembro de 1822) sublinha que os tribunais de relação julgam em última instância. Era também uma forma de sublinhar que a independência do poder judiciário se colocava, não apenas no plano externo pe-

rante outros poderes, mas igualmente no plano interno ao sistema de tribunais.

Na base da ordem judicial do liberalismo, juízes de direito nomeados pelo rei de modo vitalício e transferíveis de três em três anos.

A nomeação a título vitalício é uma rutura com o Antigo Regime português. Até ao constitucionalismo, os juízes de primeira instância são recrutados por períodos temporários. Apenas os juízes das instâncias superiores são nomeados a título vitalício. As soluções liberais passaram, em outros países, pela eleição popular dos juízes, por mandatos temporários, à imagem dos cargos políticos. A solução dos constituintes portugueses afasta-se da história e do direito comparado para abrir uma nova via de recrutamento dos juízes.

Até ao triunfo definitivo do liberalismo, a Mesa do Desembargo do Paço dirigia a seleção dos juízes, inspecionava-os e promovia-os.

A Constituição de 1822 integra no poder executivo a nomeação dos magistrados:

«Especialmente competem ao Rei as atribuições seguintes: (...) III. Nomear os Magistrados, precedendo proposta do Conselho de Estado feita na conformidade da lei» (art. 123.º).

O artigo 168.º da mesma Constituição consignou a competência do Conselho de Estado para propor as pessoas para os lugares de magistratura. A nomeação dos magistrados pelo rei, mas precedendo consulta de outra instituição, foi o modo, claramente inspirado na experiência anterior, de

conjugar a seleção dos candidatos aos lugares de magistratura, tarefa que exige conhecimentos, experiência e um funcionalismo adequado, com a natureza dos poderes régios numa monarquia constitucional.

Face à crítica da inexperiência dos juízes de primeira instância, exige-se uma idade mínima de trinta e cinco anos e a licenciatura em Direito (art. 182.º).

Trata-se de uma justiça profissional. A gratuidade da justiça chegou a ser proclamada pela Revolução Francesa como uma das suas conquistas, mas num contexto histórico em que o que se pretendia simplesmente era sublinhar que os juízes não deveriam mais ser pagos pelas partes, como acontecia no Antigo Regime. Recorde-se que as remunerações dos juízes eram uma matéria que constituía preocupação dos constituintes americanos e europeus e que a Constituição portuguesa de 1822 se lhes refere, em disposição marcadamente programática. Não foi aceite a proposta de Bentham de selecionar para juízes apenas as pessoas ricas, porque teoricamente incorruptíveis.

Dispõe a Constituição de 1822:

«A todos os Magistrados e oficiais de justiça se assignarão ordenados suficientes» (art. 200.º).

De modo paralelo à justiça togada, a Constituição prevê a eleição de juízes locais e de juízes de facto ou jurados.

Sobre os jurados, deles diz Lopes Praça ser a novidade mais importante introduzida na nossa

organização judiciária. Nos debates parlamentares, que evidenciam conhecimento do direito comparado, nomeadamente dos Estados Unidos, sublinham-se as vantagens do modelo participativo dos cidadãos na administração da justiça, permitindo-lhes adquirir um «sentimento exato da justiça, e da sua dignidade».

Já os juízes eleitos ao nível local teriam competências alargadas sobre pequenas causas, para além de tarefas de conciliação.

Esta era também a política da justiça do liberalismo, preocupada com a redução da complexidade da organização judiciária, quer em primeira instância, com o redesenho das comarcas, quer nos tribunais de recurso, que pretende racionalizar, de modo a diminuir os recursos e a demora dos processos. Concomitantemente, pretendia-se reduzir o número de juízes, especialmente de desembargadores, fazendo cessar nomeações simbólicas de juristas como desembargadores, frequentemente atribuídas no Antigo Regime como recompensa por algum serviço prestado ao rei.

## **Responsabilidade judicial**

Vale a pena determo-nos num instituto recebido na Constituição de 1822, a responsabilidade dos juízes. Os constituintes liberais acolheram a tradição legislativa e doutrinária anterior acerca da responsabilidade judicial, mas deram-lhe um novo regime e fundamento ideológico, alicerçado nos direitos individuais. A responsabilidade judicial é

aferida pela prática de erros no ofício e pelo crime de abuso de poder:

«Todos os Magistrados e oficiais de justiça serão responsáveis pelos abusos de poder, e pelos erros que cometerem no exercício de seus empregos» (art. 196.º).

O princípio da responsabilidade judicial tem de ser compreendido à luz da teleologia garantista do instituto. A previsão constitucional do direito de ação popular contra os magistrados corruptos é formulada como um princípio geral de tutela dos direitos da comunidade e dos cidadãos. Qualquer cidadão pode acusar os juízes por peita, suborno ou conluio:

«Qualquer cidadão, ainda que não seja nisso particularmente interessado, poderá acusá-los por suborno, peita ou conluio: se for interessado, poderá acusá-los por qualquer prevaricação a que na lei esteja imposta alguma pena, contanto que esta prevaricação não consista em infringir lei relativa à ordem do processo» (art. 196.º).

Os magistrados judiciais eram também responsáveis pelos erros no processo, sendo neste caso as custas a medida da responsabilidade, segundo a tradição translaticamente recebida:

«A Relação, a que subirem alguns autos, em que se conheça haver o Juiz inferior cometido infração das leis sobre a ordem do processo, o

condenará em custas ou em outras penas pecuniárias, até a quantia que a lei determinar; ou mandará repreendê-lo dentro ou fora da Relação. Quanto aos delitos e erros mais graves de que trata o art. 196, lhe mandará formar culpa» (art. 198.º).

Por outro lado, e no desenvolvimento de uma perspectiva garantística da posição do oficial público visado por uma acusação injusta e do princípio do juiz legal, acautela-se que os juizes só podem perder os seus lugares por sentença (art. 184.º).

O facto de estas matérias constituírem objeto de normas constitucionais demonstra a importância do princípio da limitação do poder, mesmo quando esse poder é o judicial.

## **Legalidade criminal. A reforma das leis penais**

Vimos acima o cuidado colocado pelos constituintes vintistas no princípio da legalidade, desde logo na legalidade constitucional. Ora, uma das áreas mais sensíveis para a proteção dos direitos é a legislação penal. É conhecida a crítica humanitarista à falta de proporcionalidade entre crimes e penas, à desumanidade das penas, aos abusos dos juizes, à falta de condições das prisões, aos excessos cometidos por carcereiros e outros intervenientes, em suma, à falta de humanidade do sistema penal. Se bem que esta imagem não seja inteiramente exata, como resulta de investigações recentes acerca da criminalidade e eficácia do sistema de justiça

do Antigo Regime, ela explica o verdadeiro programa constitucional no domínio dos crimes e das penas. Leitores de Beccaria, Filangieri e Montesquieu, os deputados constituintes transformam as ideias do humanitarismo em máximas constitucionais.

Em primeiro lugar, proclama-se o princípio da necessidade da intervenção do direito penal no art. 10.º:

«Nenhuma lei, e muito menos a penal, será estabelecida sem absoluta necessidade».

Depois, consagram-se os princípios da proporcionalidade e da pessoalidade das penas (art. 11.º):

«Toda a pena deve ser proporcionada ao delito; e nenhuma passará da pessoa do delinquente».

A legislação anterior previa em algumas situações a transmissibilidade das penas, que agora se proíbe.

Finalmente e reiterando as Bases da Constituição, declaram-se abolidas a tortura, a confiscação de bens, a infâmia, os açoites, o barço e pregão, a marca de ferro quente, e todas as mais penas cruéis ou infamantes.

A Constituição nada refere quanto à pena de morte, que, ao tempo, era raramente executada.

Em rutura com o modelo processual penal em vigor, a Constituição estabelece a publicidade da inquirição das testemunhas e de todos os mais atos do processo civil e os do processo criminal, depois da pronúncia.

Face a um contexto de potenciais abusos, a decretação da prisão, particularmente da prisão preventiva, é rodeada de especiais cuidados (art. 202.º ss.).

Só pode ser decretada a prisão preventiva aos arguidos por crime a que seja imposta pena superior a seis meses. Mesmo neste caso, a prisão só pode ocorrer após decisão judicial, mediante culpa formada, devendo o mandado ser exibido ao réu no momento da prisão. Havendo lugar à prisão, o juiz é obrigado a comunicar ao réu o motivo da prisão e os nomes do acusador e das testemunhas.

A prisão sem culpa formada apenas pode ocorrer na situação de flagrante delito nos crimes mais graves e, nesta situação, qualquer pessoa tem poderes para deter o delincente.

A violação destas disposições implica responsabilidade judicial.

Finalmente, a Constituição estabelece regras acerca das prisões, estabelecimentos que, ao tempo, serviam sobretudo para a prisão preventiva. As penas aplicadas eram de outra natureza: o exílio, as penas corporais e, mas raramente, a pena de morte, constituíam as punições mais comuns.

Assim, estabelece-se que as cadeias devem ser seguras, limpas e bem arejadas, de sorte que sirvam para segurança, e não para tormento dos presos, separando-se os presos preventivos dos condenados e estes de acordo com a natureza dos crimes (art. 208.º). Uma outra disposição constitucional, que na verdade já vinha do direito anterior, determinava que as prisões deveriam ser inspecionadas e que os inspetores deveriam verificar os presos e as condenações prisionais. Estas prisões, contudo,

apenas viriam a ser construídas na segunda metade do século. Também o primeiro Código Penal apenas seria aprovado em 1852.

## Os deveres

Vimos acima como o título I da Constituição tinha como epígrafe e conteúdo os direitos e deveres individuais dos portugueses. Num único artigo (art. 19.º) a Constituição enumera os seguintes deveres:

«Todo o Português deve ser justo. Os seus principais deveres são venerar a religião; amar a pátria; defendê-la com as armas, quando for chamado pela lei; obedecer à Constituição e às leis; respeitar as autoridades públicas; e contribuir para as despesas do Estado».

É importante referir que esta exposição dos deveres se afasta da ética material do direito natural católico e é claramente inspirada na Constituição de Cádiz (arts. 6.º a 9.º). Acima já referimos como, apesar da importância atribuída à religião católica, pouca influência teve no conteúdo constitucional a tradição portuguesa e europeia do direito natural. Esta tradição, no entanto, seria retomada nos mais importantes juristas e filósofos do século XIX, que procuram uma via de conciliação entre essa tradição e a obra de filósofos liberais como Kant e Krause. Fica, em qualquer caso, enunciado um tema difícil e complexo, a que as Constituições raramente prestam atenção e que é precisamente o da con-

sagração de deveres. A importância do tema não escapou aos constituintes de 1822.

Estudando a prática política deste período, certamente que a estes deveres se deveria acrescentar um outro, não previsto na Constituição, mas exigido na vida política e social a quem quisesse exercer cargos públicos, receber bens ou negociar com o Estado: o ser *pessoa constitucional* ou não ser contrário ao *sistema constitucional*. A lei de liberdade de imprensa, de 1821, pune como crime atacar a forma de governo representativo. Na sua fase mais radical, o regime liberal aproveitou esta disposição para perseguir os críticos. A vigilância exercida por clubes políticos, lojas maçónicas, grupos militares e pela imprensa muito contribuiu para a radicalização do regime e para um desencanto com o constitucionalismo cada vez maior na sociedade portuguesa.

No final, o regime liberal não foi defendido nas ruas e o seu fim foi comemorado em Lisboa e em outras cidades do país.



## IV. Conclusão

A transição entre o Antigo Regime absoluto e paternalista e o novo regime que se pretendia constitucional e liberal não se deu de um golpe. Os traços estruturantes do novo regime são definidos em momentos históricos sucessivos. Sublinho quatro datas fundamentais, começando pela Revolução de agosto de 1820, a realização de eleições de acordo com o modelo da Constituição espanhola de 1812, em dezembro de 2020, a aprovação das Bases da Constituição, em 1821, e, finalmente, a Constituição de 1822.

A Constituição é, simultaneamente, o momento alto da Revolução de 1820 e o ato que lhe coloca um termo. Em rutura com o Antigo Regime, a Constituição exprime a secularização da política, afastando-se da tradição do direito natural e consagrando um papel decisivo ao direito positivo. Discutida durante mais de um ano por uma assembleia eleita, a Constituição consagra uma nova visão da política. O Estado liberal proclama novos princípios do direito político e expressa-os, primeiro, nas Bases da Constituição e, seguidamente, na Consti-

tuição. É o tempo novo da constituição escrita, da separação de poderes, de eleições livres e periódicas, do sufrágio direto e secreto, do princípio da legalidade e da independência dos tribunais, conjunto de princípios que caracterizam a monarquia constitucional.

O Estado liberal também introduz novas práticas institucionais em nome da publicidade da política. O modelo organizativo da vida parlamentar, com as suas galerias e a participação do público, os diários que exaustivamente recolhem os discursos e os documentos, os minuciosos regimentos que organizam as sessões do plenário e das comissões, a distinção entre projetos e propostas, o modelo de organização das eleições, tudo isto faz parte de um legado da Constituição de 1822 e da sua prática.

Quando olhamos para a justiça e comparamos com o Antigo Regime, verificamos que também algumas das opções fundamentais dos últimos dois séculos já estão previstas na Constituição de 1822: separação de poderes; juízes designados a título perpétuo, e não por mandatos; dois graus de jurisdição; previsão de um Supremo Tribunal de Justiça.

No domínio da administração, começa a delinear-se um novo modelo organizativo, quer do governo central, com a extinção dos grandes conselhos do Antigo Regime e secretarias de Estado estruturadas em direções-gerais, quer do governo local, com os municípios e as suas vereações eleitas.

Quanto aos direitos, apesar dos retrocessos posteriores, estava aberto o caminho para a emergência de um novo tipo de sociedade, fundada em

direitos individuais e, muito especial, no direito de propriedade.

Nos momentos históricos fundamentais do processo revolucionário e constituinte são, porém, consagradas orientações que reforçam a soberania do Parlamento e colocam em risco o equilíbrio institucional típico das monarquias constitucionais. Ao negar ao rei o poder de veto absoluto, ao recusar criar uma segunda câmara com a participação da nobreza e do clero, ao adotar um individualismo que não prevê qualquer estatuto político e jurídico aos estamentos, às associações e às famílias, o regime liberal revela-se incapaz de criar uma rede de apoios políticos e sociais duradouros. À resistência ao regime liberal dos contrarrevolucionários soma-se a dos sectores moderados e tradicionalistas, desiludidos também com a incapacidade do regime liberal de restaurar o prestígio do país, de recuperar a situação económica e de manter a unidade com o Brasil. Afinal de contas, o equilíbrio dos poderes não prevaleceu na realidade política.

A Constituição de 1822 está simultaneamente na base de Constituição Brasileira de 1824 e da Carta Constitucional portuguesa de 1826. Se fizéssemos o trato sucessivo com as disposições destes últimos documentos e deles com as constituições posteriores, veríamos a influência duradoura do primeiro texto constitucional português. Olhando este período pelo prisma da longa duração, os últimos duzentos anos, a época contemporânea vem a consagrar muitas das suas instituições. São estes elementos que nos permitem concluir que a Constituição de 1822 é o marco simbólico de uma nova época da história de Portugal.



## Bibliografia fundamental

- ALMEIDA, Isabel Banond de, *A Ideia de Liberdade em Portugal*, Coimbra, Almedina, 2012.
- ARAÚJO, Ana Cristina, *A Cultura das Luzes em Portugal*, Lisboa, Horizonte, 2003.
- CAETANO, Marcello, *Constituições Portuguesas*, Lisboa, Verbo, 1986.
- CANAVEIRA, Manuel Filipe, *Liberais Moderados e Constitucionalismo Moderado (1814-1852)*, Lisboa, INIC, 1988.
- DIAS, Graça, e DIAS, J. S. Silva, *Os Primórdios da Maçonaria em Portugal*, Lisboa, 1980.
- FIORAVANTI, Maurizio, *Costituzione e Popolo Sovrano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- HESPANHA, António Manuel, *Guiando a Mão Invisível. Estado e Lei no Liberalismo Monárquico Português*, Lisboa, Almedina, 2004.
- HOMEM, António Pedro Barbas, *O Espírito das Instituições. Um Estudo de História do Estado*, Coimbra, Almedina, 2006.
- Idem*, *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal, 1640-1820*, Coimbra, Livraria Almedina, 2003.
- Idem*, *Legitimidade*, em RAMOS, Rui, e outros, *Dicionário Crítico da Revolução Liberal Portuguesa*, D. Quixote (no prelo).
- LOUREIRO, João Carlos, *Anticonstitucionalismo*, em FRANCO, José Eduardo e outros, *Dicionário dos Antis. A Cultura Portuguesa em Negativo*, Lisboa, INCM, 2018.
- MALTEZ, José Adelino, *Manual de Ciência Política, II, Portugal Político. Uma Biografia Contemporânea, I, A Liberalização*, Lisboa, ISCSP, 2020.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira, *O Essencial sobre o Diário da República*, Lisboa, INCM, 2017.

- MARTINS, Oliveira, *Os 50 anos da Carta Constitucional* [1870], em *Política e História*, Guimarães Editores, Lisboa, I, 1957.
- MESQUITA, António Pedro, *O Pensamento Político Português no Século XIX*, Lisboa, IMCM, 2006.
- MIRANDA, Jorge, *O Constitucionalismo Liberal Luso-Brasileiro*, CNCDP, Lisboa, 2011.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo, *Elites e Poder entre o Antigo Regime e o Liberalismo*, Lisboa, 2003.
- MOREIRA, Vital, e DOMINGOS, José, *No Bicentenário da Revolução Liberal. 1820-1822*, I-II, Porto, Porto Editora, 2020.
- MOREIRA, Vital, e DOMINGOS, José (organização), *Os Projetos da Constituição Portuguesa de 1822*, Lisboa, Universidade Lusíada, 2018.
- MOURATO, Francisco Manuel Trigo de Aragão, *Memórias*, edição de Ernesto de Campos de Andrade, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1933.
- OTERO, Paulo, *O Brasil nas Cortes Constituintes de 1821-1822*, em *O Direito*, 1988.
- PALMELA, Duque de, *Memórias do Duque de Palmela*, Maria de Fátima Bonifácio (transcrição, prefácio e edição), Publicações D. Quixote, Lisboa, 2011.
- POCOCK, J. G. A., *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, PUP, 2003.
- RAMOS, Rui, CARVALHO, José Murilo de, e SILVA, Isabel Corêa da (editores), *Dois Países, Um Sistema. A Monarquia Constitucional dos Braganças em Portugal e no Brasil (1822-1910)*, Lisboa, Dom Quixote, 2018.
- ROSENBLATT, Helena, *A História Esquecida do Liberalismo*, Lisboa, Edições 70, 2021.
- SOUSA, Joaquim José Caetano Pereira e, *Esboço de Hum Dicionário Jurídico, Theoretico, e Practico, Remissivo ás Leis Compiladas e Extravagantes*, 2 tomos, Lisboa, Typ. Rollandiana, 1825.

TORGAL, Luís Reis, *Tradicionalismo e Contra-Revolução. O Pensamento e a Acção de José da Gama e Castro*, Coimbra, 1973.

VALENTE, Vasco Pulido, *Os Militares e a Política (1820-1856)*, Lisboa, INCM, 2005.



## O Essencial sobre

- 1 **Irene Lisboa**  
Paula Morão
- 2 **Antero de Quental**  
Ana Maria A. Martins
- 3 **A Formação da Nacionalidade**  
José Mattoso
- 4 **A Condição Feminina**  
Maria Antónia Palla
- 5 **A Cultura Medieval Portuguesa (Séculos XI a XIV)**  
José Mattoso
- 6 **Os Elementos Fundamentais da Cultura Portuguesa**  
Jorge Dias
- 7 **Josefa d'Óbidos**  
Vitor Serrão
- 8 **Mário de Sá-Carneiro**  
Clara Rocha
- 9 **Fernando Pessoa**  
Maria José de Lancastre
- 10 **Gil Vicente**  
Stephen Reckert
- 11 **O Corso e a Pirataria**  
Ana Maria P. Ferreira
- 12 **Os «Bebés-Proveta»**  
Clara Pinto Correia
- 13 **Carolina Michaëlis de Vasconcelos**  
Maria Assunção Pinto Correia
- 14 **O Cancro**  
José Conde
- 15 **A Constituição Portuguesa**  
Jorge Miranda
- 16 **O Coração**  
Fernando de Pádua
- 17 **Cesário Verde**  
Joel Serrão
- 18 **Alceu e Safo**  
Albano Martins
- 19 **O Romanceiro Tradicional**  
J. David Pinto-Correia
- 20 **O Tratado de Windsor**  
Luís Adão da Fonseca
- 21 **Os Doze de Inglaterra**  
A. de Magalhães Basto
- 22 **Vitorino Nemésio**  
David Mourão-Ferreira
- 23 **O Litoral Português**  
Ilídio Alves de Araújo
- 24 **Os Provérbios Medievais Portugueses**  
José Mattoso
- 25 **A Arquitectura Barroca em Portugal**  
Paulo Varela Gomes
- 26 **Eugénio de Andrade**  
Luís Miguel Nava
- 27 **Nuno Gonçalves**  
Dagoberto Markl
- 28 **Metafísica**  
António Marques
- 29 **Cristóvão Colombo e os Portugueses**  
Avelino Teixeira da Mota
- 30 **Jorge de Sena**  
Jorge Fazenda Lourenço
- 31 **Bartolomeu Dias**  
Luís Adão da Fonseca

- 32 **Jaime Cortesão**  
José Manuel Garcia
- 33 **José Saramago**  
Maria Alzira Seixo
- 34 **André Falcão de Resende**  
Américo da Costa Ramalho
- 35 **Drogas e Drogados**  
Aureliano da Fonseca
- 36 **Portugal e a Origem da Liberdade dos Mares**  
Ana Maria Pereira Ferreira
- 37 **A Teoria da Relatividade**  
António Brotas
- 38 **Fernando Lopes-Graça**  
Mário Vieira de Carvalho
- 39 **Ramalho Ortigão**  
Maria João L. Ortigão de Oliveira
- 40 **Fidelino de Figueiredo**  
A. Soares Amora
- 41 **A História das Matemáticas em Portugal**  
J. Tiago de Oliveira
- 42 **Camilo**  
João Bigotte Chorão
- 43 **Jaime Batalha Reis**  
Maria José Marinho
- 44 **Francisco de Lacerda**  
J. Bettencourt da Câmara
- 45 **A Imprensa em Portugal**  
João L. de Moraes Rocha
- 46 **Raul Brandão**  
A. M. B. Machado Pires
- 47 **Teixeira de Pascoaes**  
Maria das Graças Moreira de Sá
- 48 **A Música Portuguesa para Canto e Piano**  
José Bettencourt da Câmara
- 49 **Santo António de Lisboa**  
Maria de Lourdes Sirgado Ganho
- 50 **Tomaz de Figueiredo**  
João Bigotte Chorão
- 51/ **Eça de Queirós**
- 52 Carlos Reis
- 53 **Guerra Junqueiro**  
António Cândido Franco
- 54 **José Régio**  
Eugénio Lisboa
- 55 **António Nobre**  
José Carlos Seabra Pereira
- 56 **Almeida Garrett**  
Ofélia Paiva Monteiro
- 57 **A Música Tradicional Portuguesa**  
José Bettencourt da Câmara
- 58 **Saúl Dias/Júlio**  
Isabel Vaz Ponce de Leão
- 59 **Delfim Santos**  
Maria de Lourdes Sirgado Ganho
- 60 **Fialho de Almeida**  
António Cândido Franco
- 61 **Sampaio (Bruno)**  
Joaquim Domingues
- 62 **O Cancioneiro Narrativo Tradicional**  
Carlos Nogueira
- 63 **Martinho de Mendonça**  
Luís Manuel A. V. Bernardo
- 64 **Oliveira Martins**  
Guilherme d'Oliveira Martins
- 65 **Miguel Torga**  
Isabel Vaz Ponce de Leão
- 66 **Almada Negreiros**  
José-Augusto França

- 67 **Eduardo Lourenço**  
Miguel Real
- 68 **D. António Ferreira Gomes**  
Arnaldo de Pinho
- 69 **Mouzinho da Silveira**  
A. do Carmo Reis
- 70 **O Teatro Luso-Brasileiro**  
Duarte Ivo Cruz
- 71 **A Literatura de Cordel Portuguesa**  
Carlos Nogueira
- 72 **Sílvio Lima**  
Carlos Leone
- 73 **Wenceslau de Moraes**  
Ana Paula Laborinho
- 74 **Amadeo de Souza-Cardoso**  
José-Augusto França
- 75 **Adolfo Casais Monteiro**  
Carlos Leone
- 76 **Jaime Salazar Sampaio**  
Duarte Ivo Cruz
- 77 **Estrangeirados no Século XX**  
Carlos Leone
- 78 **Filosofia Política Medieval**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 79 **Rafael Bordalo Pinheiro**  
José-Augusto França
- 80 **D. João da Câmara**  
Luiz Francisco Rebello
- 81 **Francisco de Holanda**  
Maria de Lourdes Sirgado Ganho
- 82 **Filosofia Política Moderna**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 83 **Agostinho da Silva**  
Romana Valente Pinho
- 84 **Filosofia Política da Antiguidade Clássica**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 85 **O Romance Histórico**  
Rogério Miguel Puga
- 86 **Filosofia Política Liberal e Social**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 87 **Filosofia Política Romântica**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 88 **Fernando Gil**  
Paulo Tunhas
- 89 **António de Navarro**  
Martim de Gouveia e Sousa
- 90 **Eudoro de Sousa**  
Luís Lóia
- 91 **Bernardim Ribeiro**  
António Cândido Franco
- 92 **Columbano Bordalo Pinheiro**  
José-Augusto França
- 93 **Averróis**  
Catarina Belo
- 94 **António Pedro**  
José-Augusto França
- 95 **Sottomayor Cardia**  
Carlos Leone
- 96 **Camilo Pessanha**  
Paulo Franchetti
- 97 **António José Brandão**  
Ana Paula Loureiro de Sousa
- 98 **Democracia**  
Carlos Leone
- 99 **A Ópera em Portugal**  
Manuel Ivo Cruz
- 100 **A Filosofia Portuguesa (Sécs. XIX e XX)**  
António Braz Teixeira

- 101/ **O Padre António Vieira**  
102 Aníbal Pinto de Castro
- 103 **A História da Universidade**  
Guilherme Braga da Cruz
- 104 **José Malhoa**  
José-Augusto França
- 105 **Silvestre Pinheiro Ferreira**  
José Esteves Pereira
- 106 **António Sérgio**  
Carlos Leone
- 107 **Vieira de Almeida**  
Luís Manuel A. V. Bernardo
- 108 **Crítica Literária Portuguesa (até 1940)**  
Carlos Leone
- 109 **Filosofia Política Contemporânea (1887-1939)**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 110 **Filosofia Política Contemporânea (desde 1940)**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 111 **O Cancioneiro Infantil e Juvenil de Transmissão Oral**  
Carlos Nogueira
- 112 **Ritmanálise**  
Rodrigo Sobral Cunha
- 113 **Política de Língua**  
Paulo Feytor Pinto
- 114 **O Tema da Índia no Teatro Português**  
Duarte Ivo Cruz
- 115 **A I República e a Constituição de 1911**  
Paulo Ferreira da Cunha
- 116 **O Capital Social**  
Jorge Almeida
- 117 **O Fim do Império Soviético**  
José Milhazes
- 118 **Álvaro Siza Vieira**  
Margarida Cunha Belém
- 119 **Eduardo Souto Moura**  
Margarida Cunha Belém
- 120 **William Shakespeare**  
Mário Avelar
- 121 **Cooperativas**  
Rui Namorado
- 122 **Marcel Proust**  
António Mega Ferreira
- 123 **Albert Camus**  
António Mega Ferreira
- 124 **Walt Whitman**  
Mário Avelar
- 125 **Charles Chaplin**  
José-Augusto França
- 126 **Dom Quixote**  
António Mega Ferreira
- 127 **Michel de Montaigne**  
Clara Rocha
- 128 **Leonardo Coimbra**  
Ana Catarina Milhazes
- 129 **Pablo Picasso**  
José-Augusto França
- 130 **O Diário da República**  
Guilherme d'Oliveira Martins
- 131 **Vergílio Ferreira**  
Helder Godinho
- 132 **A Companhia Nacional de Bailado**  
Mónica Guerreiro
- 133 **Os Ballets Russes em Lisboa**  
Maria João Castro
- 134 **Dante Alighieri**  
António Mega Ferreira

- 135 **O Teatro de Henrique  
Lopes de Mendonça**  
Duarte Ivo Cruz
- 136 **Mário Cláudio**  
Martinho Soares
- 137 **Viana da Mota**  
Bruno Caseirão
- 138 **A Língua Portuguesa  
como Ativo Global**  
Luís Reto, Nuno Crespo,  
Rita Espanha, José Esperança  
e Fábio Valentim
- 139 **Teolinda Gersão**  
Annabela Rita e Miguel Real
- 140 **Os Salvadores Portugueses**  
Margarida de Magalhães  
Ramalho
- 141 **Aristides de Sousa Mendes**  
Cláudia Ninhos
- 142 **Os Portugueses no  
Sistema Concentraci<sup>o</sup>nário  
do III Reich**  
Fernando Rosas (coorde-  
nação), Ansgar Schaefer,  
António Carvalho, Cláudia  
Ninhos e Cristina Clímaco
- 143 **A Seara Nova**  
Luís Andrade
- 144 **O Diário de Lisboa**  
Cláudia Lobo
- 145 **Charles Baudelaire**  
Jorge Fazenda Lourenço
- 146 **Ruben A.**  
Fernando Pinto do Amaral
- 147 **Hamlet**  
Maria Sequeira Mendes
- 148 **A Constituição de 1822**  
António Pedro Barbas  
Homem

O livro **O ESSENCIAL SOBRE  
A CONSTITUIÇÃO DE 1822**

é uma edição da

**IMPRESA NACIONAL**

tem como autor

**ANTÓNIO PEDRO BARBAS HOMEM**

design e capa do ateliê

**SILVADESIGNERS**

revisão de

**MÁRIO AZEVEDO**

e paginação de

**MAGDA COELHO.**

Tem o ISBN PAPEL **978-972-27-3097-6**

e o depósito legal **507368/22**

A primeira edição

acabou de ser impressa na **IMPRESA NACIONAL** no mês de **NOVEMBRO**

do ano de **DOIS MIL E VINTE E DOIS.**

CÓD. 1025951

Imprensa Nacional

é a marca editorial da **INCM**

**IMPRESA NACIONAL-CASA DA MOEDA, S. A.**

Av. de António José de Almeida

1000-042 Lisboa

[www.incm.pt](http://www.incm.pt)

[www.facebook.com/INCM.Livros](http://www.facebook.com/INCM.Livros)

[prelo.incm.pt](mailto:prelo.incm.pt)

[editorial.apoiocliente@incm.pt](mailto:editorial.apoiocliente@incm.pt)

**N** I M P R E N S A  
N A C I O N A L

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. NÃO É PERMITIDA COMERCIALIZAÇÃO





O E S S E N C I A L S O B R E

# A Constituição de 1822

António Pedro Barbas Homem

Aprovada a 23 de setembro de 1822 pelas Cortes Constituintes reunidas após a Revolução iniciada em 1820, é a primeira constituição escrita portuguesa. Apesar da sua breve vigência de apenas nove meses, é um marco simbólico de uma nova época da História de Portugal. Os seus princípios fundamentais, constituição escrita, separação de poderes, eleições livres e periódicas, sufrágio direto e secreto, legalidade e independência dos tribunais, são importantes legados das decisões dos constituintes e da sua expressão na Constituição de 1822.

ISBN 978-972-27-3097-6



**N** I M P R E N S A  
N A C I O N A L

© DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. NÃO É PERMITIDA COMERCIALIZAÇÃO