



EMBATES POLÍTICOS E TRANSAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202400020006>

JÚLIO CÉSAR OLIVEIRA VELLOZO*
MONICA DUARTE DANTAS**

RESUMO

O artigo sustenta que a constituição brasileira outorgada em 1824 é uma complexa solução de compromisso com os debates e o projeto da Assembleia Constituinte dissolvida em 1823. Partindo desse pressuposto, busca destrinchar a intrincada trama de ruptura e continuidade no longo trabalho de elaboração constitucional que vai da abertura da Assembleia Constituinte em 3 de maio de 1823 à outorga da Constituição, em 25 de março do ano seguinte.

PALAVRAS-CHAVE: *Constituição de 1824; Assembleia Constituinte de 1823; história constitucional*

Political Clashes and Negotiations in the Construction of the 1824 Constitution

ABSTRACT

The article argues that the Brazilian constitution granted in 1824 would be a complex compromise solution between the debates of the period and the Constituent Assembly project, which was dissolved in 1823. Starting from this assumption, the authors seek to unravel the intricate web between rupture and continuity in the long process of constitutional elaboration that extends from the opening of the Constituent Assembly on May 3, 1823, to the granting of the Constitution on March 25 of the following year.

KEYWORDS: *Brazilian Constitution of 1824; Constituent Assembly of 1823; constitutional history*

[*] Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: juliovellozo@gmail.com

[**] Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mddantas@usp.br

INTRODUÇÃO

Segue-se a Praça da Constituição, bem calçada e contando diversas bonitas casas, por exemplo, o teatro. No centro acha-se a coluna da Constituição, a qual porém já há anos jaz por terra, qual mendigo doente e aleijado; depressa ficou em escombros. É deveras notável que o entusiasmo dos brasileiros, nem durante a última revolução, nunca se lembrou de reerguê-la, mas também que lucro tiveram os brasileiros de sua tão gabada constituição? Quiseram pôr guarda ao seu pomar e vestiram um arlequim de espanta-passarinhos. Semelhante constituição não reclama monumentos, mas um túmulo. (Seidler, 2003, p. 82)

Em 1830, meses antes da abdicação de Pedro I, os parlamentares brasileiros aprovaram uma lei que dissolvia os batalhões de estrangeiros, medida que buscava minar os meios de o imperador agir contra o Poder Legislativo (Pozo, 2010).¹ Revoltado com a decisão, e sentindo-se atingido em direitos garantidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, o germânico Carl Seidler afirmava, no trecho em epígrafe, que a Constituição brasileira tinha sido abandonada e estava morta, tal como a praça que fora batizada em sua homenagem. Arrematava o trecho retoricamente, afirmando que a Carta de 1824 não merecia um monumento, mas um túmulo. O caso de Seidler é interessante porque suas memórias deixam claro que, mesmo sendo um estrangeiro, ou seja, não estando protegido na mesma condição que os cidadãos brasileiros pelo texto constitucional, confiara plenamente a segurança de seu posto de oficial de um batalhão de estrangeiros à Constituição do país.²

A história política do século XIX no Brasil é repleta de declarações sobre o descaso ou desrespeito às normas constitucionais, de lamentos de que a Carta se tornara letra morta. No entanto, em nossa visão, as constantes denúncias de uma suposta fraqueza do texto constitucional demonstram, ao contrário, sua centralidade e força como elemento constitutivo e norteador da política no período. Denunciar que a Constituição estava sendo desrespeitada era eficaz justamente porque ela ocupava um lugar central na vida política nacional (Neves e Carvalho, 2009).

A Constituição do Império — carta outorgada em 25 de março de 1824 — mostrou impressionante resiliência, atravessando os 67 anos de vida monárquica no Brasil. Trata-se de uma exceção, já que a centralidade das constituições na cultura política do período não lhes garantiu, na maioria dos países, longevidade. Pelo contrário, salvo um ou outro caso, as idas e vindas da luta política levaram à adoção de novas constituições à medida que novos grupos iam se sucedendo no poder.³

Ao contrário do que o senso comum costuma apontar, essa instabilidade não foi uma realidade apenas hispano-americana. Na Europa, de fins do século XVIII a meados da centúria seguinte, a instabilidade constitucional foi a marca. A França, para lembrarmos da experiência mais influente, teve constituições em 1791, 1793, 1795, 1799, 1804, 1814-15 e 1830 (Tarello, 1976; Furet; Richet, 1973; Rosanvallon, 1994; 2015). Na Espanha, as emoções não foram menos intensas: houve a Constituição de Cádiz em 1812, sua revogação em 1814 por ação de Fernando VII, a volta da constituição em 1820 durante o Triênio Liberal, em seguida outra revogação de cariz absolutista em 1823 e novos textos em 1837 e 1845 (Chust; Rujula, 2020; Lorente, Garriaga, 2007). Portugal, por sua vez, adotou uma Constituição em 1822, viu o texto ser cassado pela chamada Vilafrancada em junho do ano

[1] Para uma discussão multilateral sobre a problemática dos batalhões estrangeiros e sua relação com as disputas políticas durante o Primeiro Reinado, ver Gilmar Pozo (2010).

[2] Para os sentidos de “Constituição” no Brasil do século XIX, ver Lúcia Maria Neves (2009).

[3] A Constituição dos Estados Unidos (1787) e a da Noruega (1814), por sua longevidade, são exceções. A algo etérea “Constituição” não escrita da Inglaterra igualmente.

seguinte, teve uma carta outorgada por dom Pedro IV em 1826, revogada dois anos depois no golpe miguelista de 1828, reintroduzida em 1834 e, finalmente, substituída em setembro de 1836 pela volta do texto aprovado em 1822. Em 1838, uma nova Constituição passou a vigor no reino, mantendo-se a norma maior até 1911, quando foi proclamada a República (Hespanha, 2004; 2009).

Assim, se considerarmos o primeiro período do constitucionalismo moderno, o Brasil esteve entre as exceções, com sua Constituição de longo curso (Fioravanti, 2001; Dippel, 2009). Isso não quer dizer que o país, por ter mantido seu texto constitucional por tanto tempo, tenha ficado isento de instabilidades e conflitos, vários deles armados (Dantas, 2011). O que afirmamos é que o texto constitucional brasileiro demonstrou ser plástico o suficiente para sobreviver aos tremores de conjunturas complexas. Mais do que isso, juntamente com outras normas infraconstitucionais, foi elemento central para a resolução de crises no interior das elites, sendo capaz de metabolizar conflitos que poderiam, de outra maneira, ter resultado em rupturas mais graves.⁴

A outorga da Constituição de 1824 foi um gesto político de significado paradoxal. Por um lado, dotava o país de um texto constitucional que dava franquias importantes para os cidadãos livres, declarava direitos que visavam a limitar a potência das autoridades (fossem administrativas, judiciais ou mesmo legislativas), estabelecia atribuições importantes para o Parlamento, garantia a responsabilização dos ministros e demais empregados públicos, tudo isso em um tempo marcado pela reação absolutista na Europa. Por outro lado, a outorga era o arremate final de um gesto de violência política: a dissolução, por meio da força, da primeira Assembleia Constituinte do país, ato que justificou a prisão e o exílio de deputados. Para agravar o peso do golpe, no ato de dissolução o imperador afirmou que convocaria outra assembleia, promessa que não foi cumprida. A suposta legitimação do texto aconteceu com sua submissão às câmaras municipais, ato que, à época, foi denunciado como inócuo, senão deletério, especialmente porque o poder dessas instâncias era visto como típico do Antigo Regime (Dolhnikoff, 2012).

Ainda assim, a fim de compreender a Carta de março de 1824, é preciso olhar com atenção para os acontecimentos políticos que envolveram a Assembleia Constituinte de 1823 e para o que a Casa produziu em matéria constitucional em seus pouco mais de seis meses de existência. Tal olhar permite perceber que a Constituição mais longa da história brasileira não foi fruto do engenho constitucional do grupo que subscreveu o texto, mas, sim, que derivou, com rupturas e continuidades, dos trabalhos da Assembleia dissolvida, tanto de seu projeto de Constituição quanto dos debates que ocorreram na Casa.

[4] São exemplos dessa instabilidade e desses conflitos: a reviravolta política decorrente da abdicação do primeiro imperador (e que desagouou, em termos normativos, na Lei da Regência de 1831, no Ato Adicional de 1834 e, finalmente, em sua interpretação, em 1840); as diversas revoltas que tumultuaram as províncias nas décadas de 1830 e 1840; as guerras na fronteira sul (desde meados da década de 1820, passando pela chamada Guerra Grande, até, é claro, a Guerra do Paraguai e a crise permanente que ela provocou); os embates radicalizados em torno da “questão servil” durante e após a votação da Lei do Ventre Livre (1871); as discussões e alterações no sistema eleitoral e representativo do país, culminando na chamada Lei Saraiva (1881); os questionamentos sistemáticos e frontais ao imperador que ganharam radicalidade e escala após a queda do Gabinete Zacarias em 1868; a existência, a partir da década de 1870, de partidos republicanos, ou seja, de agrupamentos que tinham como núcleo programático a abolição do regime; além de outras crises e instabilidades.

O simples cotejamento dos textos, isto é, do projeto apresentado em 1823 e da Carta outorgada no ano seguinte, é suficiente para notar que a Constituição é filha do projeto.⁵ Há, contudo, duas importantes mudanças de um texto para o outro. A primeira foi a diminuição dos poderes que estavam sendo adscritos ao Parlamento pelos constituintes, com a consequente ampliação das prerrogativas da Coroa na formulação de 1824. A segunda, uma espécie de compensação por esse fortalecimento dos poderes atribuídos ao imperador e pelo gesto violento da dissolução, foi a extensão controlada, na Carta, da latitude das garantias aos indivíduos livres e da margem para a participação dos cidadãos na atividade política. Importante notar que ambos, o projeto de 1823 e a Constituição outorgada, diziam respeito aos cidadãos brasileiros, sendo excluídos dessa comunidade tanto os escravizados quanto os indígenas, que não haviam sido integrados à vida social do Império, raciocínio explicitado durante os debates da Assembleia Constituinte, como veremos.

[5] O trabalho de cotejar os textos e demonstrar as fortes continuidades foi realizado já no século XIX pelo barão Homem de Melo (1862).

Ademais, a despeito das diversas disputas que opunham diferentes concepções sobre o modelo de Estado a ser instituído no país recém-independentizado, havia um ponto de partida comum, um quase consenso: o estabelecimento de uma monarquia constitucional representativa hereditária. Assim, não tinha interesse o núcleo “pedrista” em anular completamente os poderes do Parlamento, como tampouco era vontade da maioria dos parlamentares transformar o imperador em um monarca figurativo. Tratava-se de uma convergência nada desprezível, que possibilitava que as divergências, ainda que adquirissem um caráter agudo, acontecessem dentro de certos limites, o que quase sempre abria a possibilidade de repactuações. Desse modo, a batalha no Brasil, ao contrário do que acontecia naquele exato momento na Espanha e em Portugal, não era entre absolutistas e constitucionais, mas entre modelos distintos de constitucionalismo monárquico. É claro que esse quase consenso não impedia que viessem à tona, aqui e acolá, tanto convicções republicanas quanto ambições absolutistas, mas elas não eram fortes o suficiente para se erigir em um terceiro polo. O consenso de fundo em torno da montagem de uma monarquia constitucional e de um regime representativo também não evitou que a luta entre os dois polos principais — um que defendia mais poderes para o Parlamento e outro que sustentava maiores prerrogativas para a Coroa — fosse dura e se prolongasse. Na verdade, essa batalha conformou a linha mestra da dinâmica política brasileira entre a instauração da Assembleia Constituinte, em abril de 1823, e, no mínimo, a abdicação de Pedro I, oito anos depois, em abril de 1831.⁶

Assim, no período que separa a abertura da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa e a outorga da Carta (menos de um ano,

[6] Na verdade, em muitos sentidos, a batalha se prolongou pela Regência, especialmente quando se constituiu a polarização entre os que queriam continuar as reformas e os que defendiam um retorno, ainda que parcial, a um modelo de maior centralização de poder no Executivo.

[7] Por exemplo, segundo o visconde do Uruguai em seu Tratado sobre direito administrativo, havia uma divisão entre os que defendiam um modelo mais próximo do *self-government* típico da experiência estadunidense e os que sustentavam que era mais adequado à realidade brasileira um modelo que centralizasse o poder em torno dos poderes centrais, como acontecia na França pós-revolucionária. Para o desenvolvimento da questão, ver Monica Duarte Dantas (2020).

[8] Em janeiro de 1822, a tensão com as cortes havia se agravado e dom Pedro I tomou duas medidas decisivas: organizou um ministério com José Bonifácio como figura mais importante e, a partir da ação de seu ministro, convocou o Conselho de Procuradores de Província. Enquanto isso, o grupo organizado em torno da liderança de Gonçalves Ledo iniciava a publicação do *Revêrbero Constitucional* e pressionava pela convocação de uma constituinte “brasílica”, ecoando proposta que João Francisco Lisboa já havia defendido em seu *Correio do Rio de Janeiro*. Conforme lembram Lúcia Neves e José Murilo de Carvalho (2003), a convocação de uma Assembleia Constituinte não tinha como objetivo precipitar a separação de Portugal, mas funcionar como um mecanismo que mantivesse a unidade dos territórios da América Portuguesa em torno do Rio de Janeiro. Esse raciocínio ajuda a compreender um dos argumentos deste texto: havia uma profunda relação entre a construção de uma Constituição e a manutenção da unidade territorial. Desse modo, a dissolução da Assembleia Constituinte, que aconteceria no ano seguinte, colocava em grave risco a unidade do Império e exigia medidas compensatórias, que cumprissem um papel centrípeto e dessem argumentos aos grupos unitaristas. Para o processo que levou à convocação do Conselho de Procuradores de Província e posterior convocação da Assembleia Constituinte, ver Lúcia Neves e José Murilo de Carvalho (2009).

vale notar), a questão fundamental que polarizou os debates foi a divisão de poderes entre Parlamento e Coroa. Foi terçando armas para resolver esse dilema que as elites políticas se enfrentaram no plano nacional ao alvorecer da vida independente do país.⁷

A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1823

Em meio às escaramuças com as cortes de Lisboa, dom Pedro I convocou em junho de 1822 — antes, portanto, da ruptura definitiva com Portugal — uma Assembleia para elaborar um texto constitucional para o Brasil.⁸ Três meses mais tarde, com a consumação da ruptura com a Metrópole, a iniciativa assumiu o objetivo de dar ao país independente a sua primeira Constituição. Em abril de 1823, os primeiros deputados começaram a chegar ao Rio de Janeiro e realizar sessões preparatórias para o início dos trabalhos.

A abertura oficial ocorreu em 3 de maio, e o discurso feito pelo imperador, na ocasião, revelou as tensões que a Casa viveria até o seu fechamento, em 12 de novembro. Pedro I iniciou sua fala lembrando que havia sido “coroadado e sagrado” pelo povo em dezembro, ocasião em que jurara defender a Constituição, se ela fosse “digna do Brasil e de mim”. Dito isso, passou a descrever as características que o texto deveria ter para cumprir tal pressuposto: “uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos” e que se afastasse de modelos como as constituições “de 1791 e 1792 [...] que são totalmente teóricas e metafísicas, e por isso inexecutáveis: assim o prova a França, a Espanha e, ultimamente, Portugal”. Tais textos, segundo ele, não haviam trazido “a felicidade geral mas, depois de licenciosa liberdade, que em uns países já aparecem, e em outros não tarda a aparecer, o despotismo em um, depois de ter sido exercido por muitos” (Anais do Parlamento Brasileiro — Assembleia Constituinte, doravante APB-AC, 3/5/1823). A fala tinha por objetivo pautar os debates que se iniciavam, deixando claro dentro de quais limites os deputados deveriam trabalhar. A lembrança de que havia sido sagrado e coroadado meses antes servia para afirmar que os poderes da Coroa eram anteriores à reunião da Assembleia e vinham de uma aclamação popular, de modo que não poderiam ser alterados em sua substância pela Constituição que seria discutida pelos representantes (Souza, 1999).

A escolha das constituições citadas no discurso do imperador como inaceitáveis não foi fortuita: em todas elas os poderes do monarca haviam sido sensivelmente diminuídos e o Parlamento dotado de grandes prerrogativas. A importância da citação cresce se lembrarmos as tensões daquele momento histórico. Em dezembro do ano anterior, no Congresso de Verona, ficara decidida a intervenção estrangeira na Espanha para sustentar a volta de Fernando VII ao poder,

o que resultou na derrota da experiência constitucionalista que ficaria conhecida como Triênio Liberal. Enormes tensões também pulsavam em Portugal: vinte dias depois do discurso do imperador, explodiria a Vilafrancada, rebelião reacionária que fechou o Parlamento e pôs fim à experiência constitucionalista portuguesa.

Bastou o imperador deixar o recinto para que seu discurso de abertura se transformasse em objeto de debate. Houve constituintes, como José Custódio Dias, representante por Minas Gerais, que afirmaram abertamente que, se Pedro I recusasse a Constituição feita pela Casa, ele deixava de ser imperador. José Antônio da Silva Maia sugeriu que os parlamentares publicassem um manifesto à nação no qual afirmassem, com clareza, que, após a eleição dos constituintes, eles haviam passado a dispor do conjunto da soberania e não da porção que sobrava, descontados os poderes dados a Pedro I por ocasião de sua coroação e sagração (APB-AC, 3/5/1823). Esse início tumultuado já revelava o tema que dividiria o país nos meses seguintes e a radicalidade das tensões que atravessariam toda a existência da Assembleia.

Passadas as emoções da abertura, os parlamentares elegeram a comissão que produziria o projeto de Constituição com base no qual os deputados iriam deliberar. Sua composição é importante e explica parte do movimento que levou à dissolução da Casa meses depois. Foram eleitos Antônio Carlos de Andrada, José Bonifácio de Andrada e Silva, Antônio Luís Pereira da Cunha, Manuel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá, Pedro de Araújo Lima, José Ricardo da Costa Aguiar e Francisco Muniz Tavares. Dos sete membros da comissão, três eram “Andradas”, nome pelo qual eram conhecidos os membros da família de José Bonifácio, naquele momento o ministro mais importante do governo: o próprio Bonifácio, seu irmão Antônio Carlos de Andrada e Silva e seu sobrinho José Ricardo da Costa Aguiar de Andrade. Além deles, Manuel Ferreira da Câmara Bittencourt e Sá era um velho amigo de José Bonifácio, colega de estudos em Coimbra, mineralogista como ele e parceiro em uma viagem de estudos de dez anos pela Europa, patrocinada pelo governo português (Dolhnikoff, 2012, p. 16). Não à toa, Frei Caneca se referiria ao projeto de Constituição que a comissão produziu como o “projeto dos Andradas” (Caneca, 1875, p. 42).

Tal composição, a da Comissão de Constituição, era adequada à Coroa em maio de 1823, quando aconteceu a eleição, já que garantia uma maioria ao Ministério da vez, liderado por José Bonifácio. Pouco depois, contudo, ela passou a ser um problema, pois em julho de 1823 Bonifácio foi apeado do governo. Consumada a demissão, os Andradas, que nunca foram incondicionalmente ligados a Pedro I e se guiavam por seus próprios objetivos e concepções, juntaram-se aos deputados que defendiam um arranjo político que atribuisse pode-

[9] “Todo mundo sabe que na assembleia constituinte ajuntamos sem plano; não havendo sobre que discutir, nomeou-se uma comissão para tratar da constituição: eu tive a honra de ser um dos nomeados, o atual regente, meu falecido irmão, o finado Marquez de Inhambupe, o Sr. Tavares, meu sobrinho Costa Aguiar e outros. Eu tive a honra de ser nomeado presidente desta comissão, que em pouco tempo me apresentou os seus trabalhos e eu tive a sem cerimônia de dizer que não prestavam. Um copiou a constituição portuguesa, outros pedaços da espanhola. A vista da minha declaração, a nobre comissão teve a bondade de me incumbir da redação da nova constituição. O que fiz eu? Depois de assentar nas bases fundamentais, fui examinar o que havia em todos os códigos constitucionais, comparei-os, aproveitei aquilo que parecia ser-nos aplicável, e coordenei o trabalho. Mas 15 dias somente para um trabalho tão importante! Era impossível que saísse perfeito: eu mesmo o disse quando o apresentei à assembleia constituinte; mas lembrei que na discussão podia ir emendando e melhorando” (Anais do Senado, 24/4/1840).

res maiores ao Parlamento. Ao mesmo tempo, os Andradas passaram a animar um jornal, *O Tamoyo*, cujo nome era uma homenagem aos indígenas que haviam apresentado feroz resistência aos portugueses. A publicação fazia oposição cerrada à Coroa e continuava o embate contra grupos mais radicais que não haviam se esquecido das posições anteriores de José Bonifácio e continuavam atacando seu grupo, a exemplo de João Soares Lisboa e seu *Correio do Rio de Janeiro* (Lustosa, 2000, p. 355).

Vale lembrar que os debates da Assembleia não foram apenas constitucionais, já que ela exerceu também a prerrogativa de fazer leis ordinárias. Como a dissolução aconteceu menos de dois meses depois do início das discussões do projeto de Constituição — cujo relator foi Antônio Carlos, como ele mesmo explicaria muitos anos depois —,⁹ a maior parte dos debates se concentrou em projetos de legislação ordinária e questões conjunturais. Um leitor atento nota, no entanto, que mesmo nesses debates era comum que acontecessem prefigurações dos grandes dilemas que seriam enfrentados na discussão do texto constitucional. Um exemplo é o debate sobre a necessidade de sanção do imperador para as leis apresentadas pela Assembleia, polêmica que surgiu muito antes de o projeto de Constituição começar a ser discutido (APB-AC, 12/6/1823). Uma parte dos deputados defendia que, por ser uma Assembleia Constituinte, e não uma Assembleia Legislativa ordinária, os decretos por elas exarados não careciam da sanção do monarca, mesmo que não versassem sobre matéria constitucional, adiantando o debate sobre o dilema constitucional da sanção imperial. Foi em meio a essa discussão que José Joaquim Carneiro de Campos fez o discurso mais longo de todos os trabalhos da assembleia, introduzindo nos debates, pela primeira vez, o conceito do poder moderador (APB-AC, 12/6/1823). Ou seja, mesmo quando a pauta não era a Constituição, seus temas já estavam em debate, de modo que as discussões constitucionais não começaram em 1º de setembro de 1823, quando o projeto foi apresentado, mas atravessaram todo o período em que esteve reunida a Assembleia Constituinte. Passados praticamente quatro meses da abertura dos trabalhos, foi apresentado o projeto de Constituição elaborado pela referida comissão. O texto tinha 272 artigos divididos em 15 títulos, a saber: Do território do Império; Do Império (que tratava das definições de quem seriam os cidadãos brasileiros); Da Constituição e representação; Do Legislativo; Das Eleições; Do Executivo ou do Imperador; Do Ministério; Do Conselho Privado; Do Judiciário; Da Administração; Da Fazenda; Da Força Armada; Da Instrução Pública; Disposições Gerais; Da Revisão Constitucional. Quando da dissolução da Assembleia, ordenada por Pedro I em 12 de novembro, haviam sido objeto de deliberação os primeiros 23 artigos, dado que o vigésimo

quarto fora posto em discussão somente no dia anterior ao fechamento da Casa. Desses, seis artigos foram aprovados praticamente sem debates, dez provocaram discussões e emendas de redação ou pontuais (a maioria visando a uma redação mais adequada) e oito provocaram discussões mais longas e aprofundadas. Considerando a somatória das epígrafes, artigos e parágrafos objetos de deliberação, 56% foram aprovados tal como constavam no projeto, 36% sofreram modificações mediante emendas e o restante foi objeto de uma emenda de redação, uma emenda substitutiva, decidindo-se ainda pelo retorno de um artigo à comissão responsável.¹⁰

No dia 12 de novembro de 1823, depois de pouco mais de seis meses de trabalho, como ponto culminante de uma escalada de escaramuças entre a Coroa e os legisladores, tropas a mando do imperador dissolveram a Assembleia Constituinte. Foram presos José Bonifácio, Francisco Gê de Acaíaba Montezuma, Antônio Carlos de Andrada, Martim Francisco, Belchior Fernandes Pinheiro, José Joaquim da Rocha, Nicolau de Souza Vergueiro, Muniz Tavares, Venâncio Henriques de Resende, Carneiro da Cunha, Martiniano de Alencar, José da Cruz Gouveia, Xavier de Carvalho e Luis Inácio Andrade de Lima (Rodrigues, 1974, pp. 222-3).

A decisão de dissolver a Assembleia Constituinte era um gesto de risco, que poderia ameaçar a unidade nacional. Essa percepção foi evidenciada no próprio plenário da Casa. No dia anterior à dissolução, quando as tensões atingiam grau máximo, José Martiniano de Alencar declarou de forma um tanto ameaçadora:

Por ventura Sua Magestade tem interesse na dissolução da Assembleia? Que fariam as províncias, se ela se dissolvesse? Sr. Presidente: se tal desgraça sucedesse, desmembravam-se as províncias, o Império não era mais império e o imperador deixava de ser imperador. (APB-AC, 11/11/1823)

A violência do gesto de dissolução e seu potencial dispersivo fez com que não houvesse correlação de forças que permitisse a dom Pedro I outorgar a Constituição que quisesse. A necessidade de temporização surgia já no decreto da dissolução, que, contrabalançando a violência do golpe, prometia a preparação de um projeto de Constituição “duplicadamente liberal” em relação ao da Assembleia Constituinte dissolvida (Coleção de Leis do Império do Brasil, 1823). Daí o caminho que foi trilhado: a construção de um texto que fosse uma solução de compromisso, o que se obteve por meio de uma forte continuidade entre o projeto que havia sido apresentado em setembro de 1823 e a Constituição que acabou outorgada, inclusive com a absorção, pela Comissão de Constituição, de grande parte das emendas propostas pelos deputados (ainda que apenas 23

[10] Considerando os vinte artigos que não possuíam parágrafos, nove foram aprovados tal e qual, nove foram emendados, um foi objeto de emenda de redação e, quanto ao último, decidiu-se que deveria retornar à comissão. No tocante àqueles que apresentavam a matéria em parágrafos — no caso, os artigos 5, 6 e 7 —, considerando-se a somatória dos parágrafos (dezesesseis no total), 75% foram aprovados tal e qual constavam no projeto e os 25% restantes foram objeto de emendas. Finalmente, apenas uma epígrafe foi objeto de discussão e deliberação, decidindo a maioria por emendá-la (APB-AC, v. 5, pp. 92-211; v. 6, pp. 3-232). Esclarecemos que, à época, os textos indicados em numeral romano eram referidos pelos deputados como “parágrafos” e não incisos, como é a prática atual.

artigos tenham, de fato, sido objeto de deliberação). Desse modo, para aquilatar de forma correta a relação entre o trabalho dos constituintes e a Constituição outorgada em 1824, é preciso ir além do cotejamento dos textos e investigar os debates que aconteceram na Casa finalmente dissolvida.

No decreto de dissolução, dom Pedro I, além de declarar que ofereceria um texto “duplicadamente liberal”, como já foi dito, afirmava que ele seria discutido por uma outra Assembleia, que seria convocada e eleita com base nas mesmas disposições que haviam regrado a escolha dos deputados daquela que fora fechada. Para elaborar tal texto, foi formada uma comissão composta por João Severiano Maciel da Costa, marquês de Queluz; Luiz José de Carvalho e Mello, visconde da Cachoeira; João Gomes da Silveira Mendonça, visconde de Fanado; José Egídio Álvares de Almeida, marquês de Santo Amaro; Antônio Luís Pereira da Cunha, marquês de Inhambupe; José Joaquim Carneiro de Campos, marquês de Caravelas; Manuel Jacinto Nogueira da Gama, marquês de Baependi; Clemente Ferreira França, marquês de Nazaré; Mariano José Pereira da Fonseca, marquês de Maricá; e Francisco Vilela Barbosa, marquês de Paranaguá.¹¹ Dentre os membros listados, os sete primeiros haviam sido deputados da Assembleia dissolvida. À exceção de José Egídio Álvares de Almeida e Antônio Luís Pereira da Cunha, todos os indicados ou eram ministros na ocasião da formação do Conselho de Estado responsável por elaborar a Constituição ou haviam ocupado ministérios antes. Interessante notar que Joaquim Carneiro de Campos e Mariano José Pereira da Fonseca haviam se demitido dos ministérios que ocupavam por se recusarem a assinar o decreto de dissolução da Assembleia Constituinte.

Quando da apresentação do projeto de Constituição elaborado pelo Conselho de Estado, em 20 de dezembro de 1823, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, devidamente controlada por setores próximos ao imperador, enviou uma petição à Coroa para que a Carta entrasse em vigor imediatamente, sem a necessidade de passar por uma nova Assembleia Constituinte. Depois que metade dos governos municipais concordou com a iniciativa da Câmara do Rio de Janeiro, o projeto foi outorgado pelo imperador em 25 de março de 1824 como a Constituição do Império do Brasil (Lustosa, 2006, p. 140).

Assim, a compreensão da Constituição de 1824 implica, necessariamente, o estudo do processo político de sua elaboração, o que envolve entender a dinâmica de ruptura e continuidade entre o trabalho da Assembleia Constituinte e o da comissão que elaborou o texto outorgado. Faremos isso em dois sentidos: primeiro, comparando a distribuição de poderes entre a Coroa e o Parlamento, já que esse foi o foco principal da divergência que levou à dissolução da Assembleia;

[11] Os membros do Conselho de Estado receberam esses títulos de nobreza em 1825, ou seja, um ano depois (Dantas; Oliveira, 2016, pp. 92-5).

depois, buscando compreender o texto final da Carta no que tange a direitos, garantias e participação política dos cidadãos, com especial atenção para as diferenças entre os textos. Faremos isso tendo em conta não só o projeto de 1823, mas também os debates ocorridos durante a Assembleia Constituinte.

MENOS PODERES AOS REPRESENTANTES, MAIS PRERROGATIVAS À COROA

Tanto o projeto de 1823 quanto a Carta outorgada por Pedro I eram textos que estabeleciam um regime monárquico constitucional com limitações importantes aos poderes da Coroa e que concediam prerrogativas consideráveis ao Parlamento. Sobre as linhas mais básicas do edifício constitucional, como dissemos, existia uma zona de quase consenso: o regime a ser constituído deveria ser uma monarquia hereditária constitucional e representativa. Havia, no entanto, uma divergência que acabou se demonstrando insolúvel: o modo de realizar a distribuição de poderes entre a Coroa e os representantes. A mesma questão atravessara outras experiências de monarquias constitucionais (Kirsch, 2006), o que explica a referência de Pedro I em seu discurso de abertura aos casos da França, da Espanha e de Portugal, contraexemplos dos quais os deputados deveriam se afastar.

No que tange ao Poder Legislativo, tanto o projeto de 1823 quanto a Carta outorgada previam um Legislativo bicameral, formado por uma Câmara de Deputados temporária e um Senado vitalício. A opção pela divisão do Parlamento em duas casas não era obrigatória em uma monarquia constitucional, como demonstravam as constituições da França de 1791, da Espanha de 1812 e de Portugal de 1822, que eram unicamerais.

Garantido o consenso sobre a existência de um Senado, a divergência entre o projeto e a Carta outorgada era como elegê-lo. A Constituição de 1824 determinava que, obedecendo ao mesmo método da eleição para deputados, o voto da população de cada província resultaria em uma lista ordenada de três nomes, cabendo ao imperador escolher um dos nomes sufragados. No projeto da Assembleia Constituinte dissolvida, somente a primeira lista triplíce seria por sufrágio dos eleitores; a partir da segunda legislatura, a prerrogativa de elaborar a lista seria da Câmara dos Deputados. O modelo permitiria, por exemplo, que os deputados oferecessem ao imperador listas apenas com candidatos que fossem do agrado da Câmara Baixa, garantindo, assim, um senador afinado com os anseios dos representantes temporários, já que o imperador teria de escolher um dos três indicados.¹²

Havia outra divergência interessante entre o projeto e a Carta outorgada. De acordo com o projeto, os deputados poderiam votar

[12] Sobre o processo de montagem da primeira composição do Senado, ver Monica Duarte Dantas e Marina Garcia Oliveira (2016).

em quaisquer “cidadãos brasileiros devidamente qualificados para senadores”, ou seja, não precisavam eleger alguém de sua província. A lógica era que os senadores não estavam ali para representar determinada província, mas o povo de todo o país, independentemente da província onde nasceram, moravam ou atuavam. Tal formulação era francamente oposta à posição de muitas das elites regionais, mormente daquelas que só apoiaram dom Pedro após a convocação da Assembleia Constituinte, justamente na esperança de que poderiam formular uma Constituição que garantisse às províncias um poder semelhante àquele que haviam desfrutado durante a vigência das Juntas Provinciais, criadas pelas Cortes de Lisboa em 1821 (Dolhnikoff, 2012; Mello, 2014). É difícil saber se esse procedimento seria mantido após os debates da Constituinte; de todo modo, tratava-se de um poder a mais para os deputados, na medida em que eles não precisariam restringir sua escolha à província do cargo vacante.

Os embates sobre a distribuição de poderes entre o Parlamento e a Coroa também vêm à tona quando analisamos, nos dois textos, a possibilidade de deputados e senadores continuar a exercer seus cargos enquanto ocupavam o posto de ministro. O tema pode parecer menor, mas envolve a separação e independência dos poderes, pois trata da possibilidade de uma mesma pessoa ser parte tanto do Legislativo quanto do Executivo. O projeto impunha a *ratio* de 1 para 25 no tocante aos ministros com assento no Legislativo: por exemplo, se o primeiro Senado eleito no Brasil contasse com cinquenta cadeiras, não mais que dois senadores poderiam ocupar pastas ministeriais, mantendo também a atividade de senador; em se tratando da Câmara, que contava com o dobro de cadeiras, no máximo quatro deputados poderiam ser indicados para o cargo de ministro. A Constituição de 1824 não estabelecia limites para que senadores ocupassem cargos ministeriais, o que era especialmente grave, pois a Casa era relativamente pequena e a bancada de ministros acabava tendo um peso desproporcional, possibilitando interferência substancial do Poder Executivo sobre uma das casas do Legislativo. No caso da Câmara dos Deputados, sempre que fosse indicado para um ministério, o parlamentar deveria se submeter a novas eleições e, caso vencesse, poderia acumular os cargos. Tal mudança não passou despercebida, por exemplo, a Frei Caneca, que registrou sua indignação em seu voto na Câmara Municipal de Olinda em 1824, quando da ratificação pelas câmaras municipais da Carta elaborada pelo Conselho de Estado (Caneca, 1875, p. 42).¹³

Ambos os textos consideravam que o Poder Legislativo era exercido pelo Parlamento e pelo imperador. Havia, no entanto, uma grande divergência, que foi típica nas monarquias constitucionais, sobre a questão da sanção e do veto às decisões do Parlamento. Era consenso

[13] Frei Caneca também se posicionou contra outra prescrição, mas que, no caso, estava presente em ambos os textos. Tanto o projeto como a Carta previam que, sendo indicado um senador para um cargo ministerial, ele mantinha sua cadeira na Câmara Alta, enquanto o deputado deixava vago seu assento na Câmara, devendo-se proceder a nova eleição para o assento vacante — contudo, o ex-representante podia ser novamente eleito e, nesse caso, ele mantinha ambas as posições. Essa prescrição, por óbvio, se tornava mais grave na medida em que desaparecia a *ratio* de 1 para 25 como teto para a presença de ministros no Parlamento.

que o monarca deveria participar da elaboração da legislação, mas até que ponto esse poder poderia impedir que as decisões dos representantes se transformassem em leis?

A Constituição de 1824 trazia a questão no primeiro artigo que tratava do Poder Legislativo, determinando que ele seria exercido pela Assembleia Legislativa, ou seja, a reunião da Câmara e do Senado, “com sanção do imperador”. Essa formulação fechava o espaço para que decisões do Legislativo fossem promulgadas sem a anuência do monarca, isto é, sem que ele sancionasse a lei. O projeto, por sua vez, pressupunha a necessidade de sanção das leis por parte do imperador, mas, seguindo o que indicava a Constituição francesa de 1791, trazia um artigo que listava um conjunto de situações em que a decisão dos parlamentares prescindia da anuência da Coroa.¹⁴ Segundo o artigo 12, dispensariam sanção do imperador “a presente Constituição e todas as alterações constitucionais que para o futuro nela se possam fazer” e “todos os decretos desta assembleia, ainda em matérias regulamentares”. Também não dependiam da aceitação do imperador, por exemplo, os atos relativos ao controle que deputados e senadores fariam do emprego das Forças Armadas pelo Executivo e a decisão do Parlamento de mudar para outra parte do Império, questões que abordaremos a seguir.

Entre os temas que não necessitavam da anuência do imperador, têm grande importância os relativos à reforma constitucional. Pelo projeto, o Parlamento poderia convocar uma Assembleia para realizar a reforma, determinando os temas que seriam objeto de discussão, sem que o ato de convocação, que incluía as questões que poderiam ser modificadas, necessitasse da sanção imperial. Como era costume em corpos com poder constituinte, as reformas realizadas por essa Assembleia, eleita especialmente para aprovar as mudanças, não dependeriam da sanção do imperador (Art. 12).

No caso da Constituição de 1824 — como se confirmaria em 1832 e 1834, durante a Regência Permanente, que baixava seus atos em nome do imperador menino — previa-se que, passados quatro anos do juramento da Constituição, era facultado à Câmara dos Deputados aprovar a necessidade de reforma de um ou mais artigos. Aprovado na Câmara, em rito específico, o projeto tramitaria como qualquer outro projeto de lei. E, “vencida a necessidade da Reforma Constitucional”, “expedir[-se-]á Lei, que será sancionada e promulgada pelo Imperador em forma ordinária”, estabelecendo que os eleitores, no sufrágio dos representantes temporários para a legislatura seguinte, lhes conferiam “especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma”. Trocando em miúdos, a Constituição de 1824 criou um rito para as reformas que não mobilizava uma Assembleia com o fim específico de reformá-la: as mudanças seriam aprovadas de acordo com a prática

[14] Constituição da França de 1791, título III, capítulo III, seção III, artigo 7.

[15] O que se pode constatar num simples passar de olhos nos diplomas de 1832 e 1834. Ao final da lei de 12 de outubro de 1832, consta: “Carta de Lei pela qual Vossa Magestade Imperial Manda executar o Decreto da Assembléa Geral Legislativa, que Houve por bem Sanccionar, em que se ordena que os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas Procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição designados no mesmo Decreto, como acima se declara”. Já ao final do chamado Ato Adicional, a formulação é a seguinte: “Manda, portanto, a todas as autoridades, a quem o conhecimento e execução das referidas mudanças e adições pertencer, que as cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nelas se contém. O Secretário de Estado dos Negócios do Império as faça juntar à Constituição, imprimir, promulgar e correr”.

[16] Tanto o projeto quanto a Constituição de 1824 traziam o modelo do chamado veto suspensivo, ou seja, a Coroa poderia negar sanção a determinado projeto, mas o Parlamento tinha a prerrogativa de derrubar o veto. Tanto um quanto outro estabeleciam o mesmo rito para tanto: a apresentação e a aprovação da mesma matéria em duas legislaturas seguidas.

ordinária do Parlamento. Ou seja, a proposta, pela Câmara Baixa, de uma lei autorizando uma futura reforma constitucional tinha de ser encaminhada ao Senado para deliberação — o Senado, como vimos, era formado por representantes escolhidos, ainda que em lista, pelo imperador. Além disso, a lei que convocaria a reforma e indicaria os artigos a serem discutidos também precisaria da sanção imperial. Somente a reforma propriamente dita dispensaria sanção, sendo apenas promulgada.¹⁵ Esse foi o modelo que impediu reformas mais profundas na Carta quando da propositura e votação da lei que concederia poderes à legislatura seguinte, em 1831 e 1832, e da revisão realizada em 1834, conforme protestaram à época os deputados da terceira e quartas legislaturas, que viram o Senado conter seu ímpeto reformista.

Projetos de leis devidamente aprovados por ambas as casas, conforme o projeto de 1823, seriam remetidos para sanção imperial. O monarca contaria com um mês para manifestar sua vontade e, se não o fizesse dentro do prazo estabelecido, os textos se tornavam “obrigatórios”, mesmo sem sanção. Já na Carta, o silêncio da Coroa equivalia à denegação de sanção, isto é, invertia-se por completo a consequência da perda de prazo.¹⁶ De 25 de março de 1824 em diante, portanto, bastava o silêncio do imperante para tornar inócuos os trabalhos do Legislativo.

Tanto o projeto de 1823 quanto a Carta outorgada de 1824 tem redações parecidas no que diz respeito ao tema da responsabilidade dos ministros e conselheiros de Estado. Essa temática era fundamental, especialmente nas monarquias constitucionais, pois, por um lado, era preciso manter o monarca acima das disputas cotidianas, preservando-o do ambiente da crítica que marcava o período, e, por outro, era necessário estabelecer a responsabilização por atos da Coroa contrários à lei, sob pena de permitir ao rei poderes absolutos por outros meios. A solução para essa verdadeira aporia foi o estabelecimento de um mecanismo que se espalhou pelas constituições monárquicas do período. Ele era formado por três pilares: a determinação de que o monarca era irresponsável, ou seja, não era passível de responsabilização por seus atos, quaisquer que fossem; a de que todos os atos do Poder Executivo, para serem válidos, deveriam vir assinados por um ministro que se responsabilizaria por eles; e a garantia de que o ministro poderia recusar a assinatura e demitir-se, caso considerasse que o ato era contrário às leis.

Tanto no projeto quanto na Carta de 1824 esse mecanismo está estabelecido. Mas ambos os textos vão além, optando por listar um rol de condutas que levaria à responsabilização dos ministros e conselheiros de Estado. Os artigos têm redação similar e destacam-se de outras constituições do período que, em sua maioria, não foram exaustivas na tipificação das condutas passíveis de responsabilização (Vellozo, 2017, p. 222). Apesar desses marcos comuns, há diferenças

importantes que dizem respeito justamente ao peso relativo do Parlamento e da Coroa no novo arranjo constitucional.

A redação do artigo 175 do projeto determinava que os ministros eram responsáveis “I. Por traição. II. Por concussão. III. Por abuso do poder legislativo. IV. Por exercício ilegal de poder ilegítimo. V. Por falta de execução de leis”. Já a redação que foi adotada pelo texto de 1824, apesar da estrutura similar, trazia duas mudanças significativas. Primeiramente, no parágrafo III do artigo que tratava da responsabilidade ministerial, não mais constava a referência ao Poder Legislativo, ou seja, o abuso de poder ganhava uma expressão genérica, deixando de se referir especificamente à usurpação de prerrogativas que um ministro, no exercício do Poder Executivo, realizava contra o Poder Legislativo. A outra mudança relevante foi a não absorção, pela Constituição de 1824, do parágrafo IV, que punia o exercício ilegal de poder ilegítimo e fazia referência ao mesmo fenômeno. As mudanças realizadas no tratamento da responsabilidade dos ministros, portanto, obedeciam ao sentido geral das alterações que reforçavam os poderes do Executivo diante do Parlamento.

A Constituição de 1824 se afastou completamente do projeto no que se refere ao tratamento das forças militares. O projeto tratava exaustivamente da questão em nada menos do que 23 artigos do capítulo XII, inteiramente dedicado ao tema.¹⁷ Neles, as forças eram divididas em três classes: o exército de linha, as milícias e as guardas policiais. O exército de linha era destinado à defesa externa do país e só poderia ser empregado em questões internas em caso de revolta declarada. Caso isso acontecesse, era obrigatório que o Parlamento, ao fim do processo, avaliasse a ação do “poder executivo e seus agentes”. O que estaria em julgamento nessa apuração de responsabilidades seriam “as circunstâncias que motivaram a sua resolução”, ou seja, se fora realmente necessário o emprego do exército de linha em comoções internas. Ademais, tanto as milícias quanto as guardas policiais — cujas funções eram, respectivamente, a garantia da “segurança pública” das comarcas e a manutenção da “segurança dos particulares”, perseguindo e prendendo “os criminosos” —, se utilizadas em casos extraordinários, também deveriam ser objeto da mesma apuração descrita para os exércitos de linha. Já a Constituição de 1824 não adotou esse complexo sistema de prevenção contra o uso do aparato militar do Estado contra os poderes constituídos, resumindo toda essa elaboração a cinco artigos que estabeleciam que os corpos militares se dividiam em força de terra e de mar, sem determinar, contudo, os critérios para o seu uso por parte do Poder Executivo em comoções internas. Ademais, a redação do artigo 148 tinha um tom de resposta desaforada ao controle que a Assembleia pretendia exercer sobre os abusos do Executivo no emprego de suas forças

[17] “Art. 228. A força armada terrestre é dividida em tres classes, exercito de linha, milicias, e guardas policiaes. Art. 229. O exercito de linha é destinado a manter a segurança externa, e será por isso estacionado nas fronteiras. Art. 230. Não pôde ser empregado no interior senão no caso de revolta declarada. Art. 231. Neste caso ficão obrigados o poder executivo e seus agentes a sujeitar a exame da assembléa todas as circumstancias que motivarão a sua resolução. Art. 232. Este exame é de direito, e as duas salas da assembléa, logo que tiverem recebido noticias deste acto do poder executivo, reunidas no-mearão do seu seio, para proceder a exame, uma commissão de vinte e um membros, dos quaes a metade e mais um será tirada á sorte. Art. 240. As guardas policiaes são destinadas a manter a segurança dos particulares; perseguem, e prendem os criminosos. Art. 241. As guardas policiaes não devem ser empregadas em mais cousa alguma, salvo os casos de revolta, ou invasão. Art. 242. As regras dadas para o emprego extraordinario do exercito de linha e milicias applicão-se ao emprego extraordinario das guardas policiaes. Art. 243. Se as salas da assembléa não estiverem juntas, o imperador é obrigado a convocalas para o exame exigido. Art. 244. Todo o commandante, official ou simples guarda policial, que excitar alguem para um crime, para depois do denunciar, soffrerá as penas que a lei impõe ao crime que se provocou. Art. 245. A lei determinará cada um anno o numero da força armada e o modo de seu recrutamento. Art. 246. Haverá igualmente uma força maritima tambem á disposição do poder executivo e sujeita á ordenanças proprias. Art. 247. Os officiaes do exercito e armada não podem ser privados das suas patentes senão por sentença proferida em juizo competente. Art. 248. Não haverá generalissimo em tempo de paz. Art. 249. A força armada é essencialmente obediente e não pôde ser corpo deliberante”.

repressivas: “Ao Poder Executivo compete privativamente empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente à Segurança, e defesa do Império”.

Uma das maiores ousadias dos formuladores do projeto de 1823, no esforço de avançar sobre as prerrogativas da Coroa, dizia respeito à cobrança de impostos. O projeto estabelecia em seu artigo 215 que, além de aprovar a peça orçamentária, os parlamentares deveriam, a cada ano, votar a confirmação de todos os impostos existentes. Caso a confirmação não fosse realizada, “cessava a obrigação de pagar”. Ou seja, toda a arrecadação do Império dependia de uma confirmação feita ano a ano, o que constituiria uma permanente espada de Dâmocles sobre a cabeça coroada, um instrumento de pressão sobre o Executivo com potencial de botar abaixo qualquer Ministério. Como era de se esperar, o mecanismo não foi absorvido pela Carta de 1824, que se restringiu a manter como prerrogativa do Parlamento a aprovação do orçamento a ser implementado pelo Executivo.

Os mecanismos de preservação e defesa do Parlamento são múltiplos no projeto de 1823. Um deles determinava que a Câmara dos Deputados poderia “mudar-se para outra parte quando, por causa de peste e invasão de inimigos ou por falta de liberdade, o queira fazer”.¹⁸ Além disso, como já vimos, essa disposição foi incluída entre aquelas que não necessitavam de sanção do imperador para serem colocadas em prática, de modo que, tomada a decisão, a Assembleia poderia trocar de sede imediatamente, sem esperar anuência do titular da Coroa. Isso deixava claro que, entre as possibilidades contidas na expressão “falta de liberdade”, estava a hipótese de que o ataque contra o Parlamento viesse justamente do imperador, como, aliás, aconteceria pouco depois. Nos dias finais de funcionamento, quando a movimentação das tropas mostrava que o golpe para o fechamento da Assembleia estava em curso, houve representantes que propuseram a mudança da sede do Parlamento. A ideia não foi acatada pela maioria dos deputados, que decidiu, ao contrário, entrar em sessão permanente, gesto simbólico que aumentou o custo político do ataque realizado pela Coroa aos constituintes (APB-AC, 11/11/1823).

Entre as medidas tomadas pela Constituição de 1824 para promover uma maior concentração de poder na figura do imperador, a mais célebre foi a instituição do poder moderador. O projeto de 1823 trazia a divisão de poderes que era comum às constituições do período entre Executivo, Legislativo e Judiciário, com o imperador como titular do primeiro. Já a Constituição outorgada trazia um quarto poder, o Moderador, cuja titularidade seria do imperador. A ideia de um quarto poder, cuja função seria velar pela harmonia entre Executivo, Legislativo e Judiciário, havia surgido entre os setores mais moderados dos revolucionários franceses e acabou sistematizada de modo mais

[18] Projeto de Constituição para o Império do Brasil, artigo 44, parágrafo VIII. Artigos análogos podem ser encontrados na Constituição da Monarquia Portuguesa de 1822, artigo 82; ver também artigo 118, parágrafo 5; na Constituição da Monarquia Espanhola de 1812, artigo 131, parágrafo 18.

acabado por Benjamin Constant, teórico influente em todo o constitucionalismo do período (Lynch, 2005).

Chama a atenção, no entanto, que a maior parte das prerrogativas marcadas no artigo 101 da Carta de 1824 como pertencendo ao poder moderador já estava no texto de 1823 como atribuições do Executivo. Das novas atribuições à disposição do Poder Moderador, apenas uma era substancialmente importante e dava à Carta um sentido diferente do que o debate de 1823 apontara: a possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados, convocando imediatamente novas eleições. Dom Pedro I, registre-se, apesar de ter passado por crises importantes, não dissolveu a Câmara dos Deputados como lhe permitia uma das prerrogativas do Poder Moderador. Somente com Pedro II a dissolução assumiu a condição de um mecanismo comum para enfrentar impasses entre o Ministério da vez e o Parlamento (Ferraz, 2017).

GARANTIAS E DIREITOS

Quando comparamos Constituição de 1824 com outros textos vigentes no período, chama a atenção a extensão de direitos e garantias individuais oferecidos aos cidadãos livres, como notou parte importante da historiografia (Carvalho, 2021, p. 29; Dantas, 2010, p. 6). Como sustentamos até aqui, uma das explicações para isso era a necessidade de oferecer uma compensação à violência da dissolução da Assembleia Constituinte e à ampliação dos poderes da Coroa que o texto outorgado trazia.

Tanto o projeto de 1823 quanto a Constituição outorgada tinham uma seção dedicada a direitos e garantias individuais, o que não acontecia com todos os textos constitucionais do período.¹⁹ No caso do projeto, havia o título II: “Do Império do Brasil”, que se dividia em quatro capítulos: “Dos membros da sociedade do Império do Brasil” (artigos 5 e 6, divididos, respectivamente, em oito e dois parágrafos); “Dos direitos individuais dos brasileiros” (artigos 7 a 28, contendo o sétimo artigo seis parágrafos); “Dos direitos políticos no Império do Brasil” (artigos 29 a 32, contendo os dois últimos dois parágrafos cada); e, finalmente, “Dos deveres dos brasileiros (com três artigos e cinco parágrafos no total). Até a data da dissolução, foram dados à discussão e deliberação apenas os dois primeiros capítulos e só o primeiro deles foi votado de forma integral.

Foi na discussão da epígrafe do capítulo I do título II: “Dos membros da sociedade do Império do Brasil”, que um dos debates mais importantes da Constituinte aconteceu. Nicolau de Campos Vergueiro sustentou que a palavra “membros” deveria ser substituída pela palavra cidadãos. Instaurou-se uma polêmica acesa, já que parte dos constituintes temia que os escravos fossem considerados cidadãos,

[19] Por exemplo, a Constituição de Cádiz (1812), que foi uma das referências mais importantes para os constituintes, não continha tal sessão. Tampouco a Constituição dos Estados Unidos da América (1787); no caso da República do Norte, as garantias foram incorporadas como emendas, em razão de pressões as mais diversas, quatro anos depois. No caso das primeiras constituições francesas (1791 e 1793), há uma declaração dos direitos que antecede o texto constitucional propriamente dito.

[20] Ao final, foi aprovada a emenda de Silva Lisboa, deputado favorável a se atribuir a condição de brasileiro a todos os forros, mesmo os nascidos na África. Segundo o texto, também seriam cidadãos brasileiros os “libertos que adquirirão sua liberdade por qualquer título legítimo”; ficando, então, prejudicada a proposta de que se considerassem brasileiros apenas “os libertos que forem oriundos do Brasil” (APB-AC - 1823).

[21] Esse foi o único parágrafo que mereceu discussões, ainda que, ao final, nenhuma emenda tenha sido aprovada.

outros que os libertos, especialmente os nascidos na África. Durante o debate, no qual a posição esposada por Vergueiro e outros foi vencedora, ficou claro que havia um consenso de que escravizados e indígenas que não estavam “integrados à civilização” não seriam cidadãos, de modo que a Constituição não lhes dizia respeito.²⁰ Definido esse parâmetro cardeal em uma sociedade escravista, a polêmica se concentrou na discussão de quem seria considerado cidadão brasileiro, debruçando-se a maioria dos parlamentares sobre a condição dos libertos. Para muitos, os libertos nascidos na África não deveriam ser considerados cidadãos brasileiros, mas venceu a posição de que todos os libertos deveriam ser incluídos nessa condição. A Constituição de 1824 seguiu o que a Assembleia decidiu sobre o uso do termo “cidadãos”, ao invés de “membros”, mas excluiu os libertos nascidos na África da condição de cidadania, como havia defendido a minoria derrotada na votação da Constituinte (Mamigonian, 2017, p. 56-7).

Parte relevante dos 24 artigos que a Assembleia discutiu antes da dissolução dizia respeito a direitos e garantias individuais. Tendo ficado estabelecido que os escravos não gozariam desses direitos no debate sobre quem eram os cidadãos, formou-se um consenso bastante sólido em torno do artigo 7 do projeto, que arrolava os direitos garantidos pela Constituição aos brasileiros. Foram aprovados sem discussão significativa a “liberdade pessoal”, “o juízo por jurados”, “a liberdade religiosa”,²¹ “a liberdade de indústria”, “a inviolabilidade da propriedade” e “a liberdade de imprensa”. Ao longo da discussão, vários deputados propuseram parágrafos aditivos que incluíam direitos, todos apoiados. Para Miguel Calmon, por exemplo, era necessário incluir dois novos parágrafos para garantir “a igualdade perante a lei” e o “acesso aos empregos públicos”. Para José Antônio da Silva Maia, era preciso garantir também o “direito de petição”, enquanto Henriques de Rezende defendia a inclusão da “inviolabilidade de sua casa”. Finalmente, segundo Vergueiro, fazia-se necessário constar no texto constitucional que “há direitos individuais além dos enumerados”. Nenhum dos aditivos foi, contudo, objeto de deliberação, decidindo o plenário por sua discussão quando do debate sobre as “disposições gerais”, alocadas, no projeto, ao final do texto. A Constituição de 1824 absorveu quase todas as proposições — à exceção do aditivo de Vergueiro —, de modo que uma parte da ampliação de direitos e garantias individuais produzida pelo texto de 1824, apesar de não constar do projeto, fez parte de debates e emendas apresentados durante o funcionamento da Assembleia Constituinte.

No texto de 1824, a parte dedicada a concentrar a maioria dos direitos e garantias individuais era o artigo 179, que trazia 35 parágrafos. Os primeiros faziam uma ampliação importante das garantias em relação ao projeto da comissão. Enquanto o texto de 1823 afirmava que

os cidadãos deveriam obedecer mesmo às leis retroativas e opostas à moral, salvo se “tendesse[m] a depravá-lo e torná-lo vil e feroz”, a Constituição trazia a afirmação que já se tornava tradicional nos textos constitucionais do período: “nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, se não em virtude da lei”,²² disposição completada pelo parágrafo III: “a sua disposição não terá efeito retroativo”.

Quanto aos direitos políticos, tanto o projeto de Constituição proposto em 1823 quanto a Constituição outorgada em 1824 previam diferentes níveis de acesso à participação eleitoral, o que era comum às constituições do período. Em ambos os textos, as eleições eram realizadas de forma indireta e com base na renda: cidadãos ativos que atingiam o censo previsto votavam em eleitores e estes, por sua vez, escolhiam os parlamentares. Inicialmente, ocorriam votações em assembleias primárias ou paroquiais, nas quais os eleitores eram selecionados para votar em deputados e senadores. De acordo com o projeto de 1823, os cidadãos ativos que votavam nas assembleias primárias deveriam ser brasileiros do sexo masculino, nascidos no país, com mais de 25 anos (ou 21 anos, se casados ou com diploma universitário) e que tivessem uma renda mínima anual. Tal renda deveria ser equivalente a 150 alqueires de farinha de mandioca, oriundos de propriedades, comércio, indústria ou profissões liberais, daí o apelido que o texto ganharia: “Constituição da Mandioca”. Ficavam impedidos de votar, ainda que alcançassem o censo, os libertos não nascidos no Brasil, caixeiros e jornaleiros — homens que viviam de salário —, os filhos de famílias que estivessem submetidos ao poder paterno, os criados de servir e os religiosos que viviam em comunidade claustral. Para ser eleitor (e não apenas votante) e participar diretamente das eleições de deputados e senadores, seria preciso ter um rendimento anual maior, o equivalente a 250 alqueires de mandioca. Ademais, excluía-se da participação em tal pleito os libertos e cidadãos brasileiros nascidos em Portugal que tivessem menos de doze anos de residência no país ou que não fossem casados com mulheres brasileiras.²³

A Constituição de 1824 optou por outros filtros para definir cidadãos passivos e ativos e determinar a latitude de participação de cada grupo. Uma primeira mudança fundamental foi a não adoção do alqueire de mandioca ou de qualquer outra referência com preços flutuantes para o rendimento exigido pelo censo, mas de valores em moeda corrente. Essa opção fez com que o valor, baixo desde o início, se tornasse, com o passar dos anos, ainda menor em razão da inflação. José de Alencar, na década de 1860, posicionando-se contra medidas que restringiam o direito ao voto, afirmava que os constituintes tinham optado por um valor fixado em dinheiro, que

[22] Por exemplo: Constituição Política da Monarquia Portuguesa de 1821, artigo 2; Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, artigo 7; Constituição da França de 1791, título II.

[23] A Carta manteve o que o projeto determinava no tocante a delegar à lei ordinária o cálculo da representação: “Uma lei regulamentar marcará o modo prático das eleições, e o número dos deputados relativamente à população do Império” (artigo 97). Ver Tâmis Parron (2022).

não flutuava, justamente para que a educação política caminhasse ao par com a desvalorização da renda requerida, em uma espécie de mecanismo automático de incorporação de mais votantes: “as flutuações do valor não eram desconhecidas dos autores da constituição; eles que estabeleceram para a renda uma taxa fixa, tiveram em vista deixar à ação do tempo a maior democratização do voto” (Alencar, 1868, p. 94). Mesmo com aprovação da lei de 1846 que ajustava o valor para o padrão prata — o que resultou na duplicação do que fora previsto na Carta —, a quantia continuava modesta, permitindo uma participação significativa nas eleições primárias, maior do que a da grande maioria das outras experiências constitucionais do período (Carvalho, 2021; Dolhnikoff, 2008). Além de ter aberto espaço para um número maior de votantes, a Constituição não acompanhou o projeto na exclusão dos que viviam de salário, expandindo as fontes de renda aceitáveis (“empregos”) para demonstrar o auferimento do valor exigido no censo.

Além de deputados, senadores e vereadores, com a Constituição de 1824 os cidadãos ativos passaram a eleger os membros de uma magistratura leiga, os juízes de paz. No texto de 1824, tratava-se de um juiz cuja função principal era promover a conciliação, mas a dinâmica da luta política no Império logo mudaria essa previsão.²⁴ Os setores mais refratários à Coroa e mais convictos da necessidade de retirar poderes da magistratura togada buscaram dotar o cargo de um conjunto amplo de atribuições — o que foi feito por meio da lei regulamentar que instituiu o juiz de paz em 1827 e de uma série de outras normas que reforçaram suas atribuições (Dantas, 2020).

No projeto, não havia a figura do juiz de paz, por sinal pouco havia sobre o Poder Judicial, dispondo no geral que caberia ao futuro Parlamento votar as leis que estruturariam tal poder. Dado, contudo, que as prescrições sobre o Poder Judicial principiavam no artigo 187 e a Assembleia foi dissolvida quando foi dado à ordem do dia o artigo 24, não se pode saber se tais formulações seriam modificadas pelos representantes. Vale destacar, contudo, que um dos artigos efetivamente debatidos e votados pelos constituintes tratava de um corpo fundamental ao edifício da justiça que se desenhava: o júri. Aprovado, como mencionado, sem maiores debates o parágrafo II do artigo 7 do projeto, isto é, a garantia constitucional do juízo por jurados, a matéria, no projeto, voltava ao artigo 13: “Por enquanto haverá somente jurados em matérias crimes; as cíveis continuarão a ser decididas por juízes e tribunais”. A despeito do texto determinar que isso não constituiria matéria constitucional, ou seja, seria possível introduzir o júri em matérias cíveis no futuro, sem necessidade de cumprir os ritos de reformas da Constituição, o artigo provocou o maior debate de toda a vida da Assembleia Constituinte. A polarização chegou ao

[24] “Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum. Art. 162. Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegend os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei.”

ponto de provocar uma atípica votação nominal na qual setenta deputados votaram pela adoção do júri nas causas criminais e apenas um votou contra. Um segundo escrutínio foi realizado para saber se o júri deveria ser adotado “desde já” nas causas cíveis, e uma sólida maioria de 55 votos contra 16 determinou que sim (APB-AC, 25/10/1823). A Constituição de 1824 afastou-se do que estava no projeto e adotou o que ficara decidido na votação, ou seja, o estabelecimento do juízo por jurados tanto em matérias cíveis quanto criminais. É interessante, no entanto, que o artigo conste apenas do título VI, que tratava da organização do Poder Judicial e do direito a um juízo por jurados não esteja entre as garantias individuais. Ou seja, a formulação proposta pelos membros do Conselho de Estado do imperador tratava o júri como uma opção de organização da justiça e não como um direito dos cidadãos, ao contrário do que acontecia no projeto, como vimos.²⁵

Vistos em conjunto, na vida do Império, o juiz de paz e o juízo por jurados acabaram conformando — por um determinado período, ao menos — um modelo de justiça cidadã que distribuía a populares, no caso do júri, e a pessoas eleitas, em se tratando do juiz de paz, atribuições que anteriormente competiam a magistrados togados ou a outros empregados públicos indicados pelo imperador. Esse mecanismo retirava atribuições do Executivo, na medida em que os juízes eram indicados pela Coroa, assim como dos empregados públicos, cujas atribuições foram transferidas aos juízes de paz com o correr dos anos. Não à toa, esse modelo começou a ser questionado a partir do regresso conservador iniciado em 1836, cujo programa centralizador acabou vitorioso, ainda que parcialmente, nas contrarreformas do início da década de 1840 (Dantas, 2020; 2021).²⁶

O projeto de 1823 era especialmente garantidor de direitos em uma temática: a questão prisional. O texto tratava das condições das cadeias em nada menos do que quatro artigos e — inovação que não encontramos em outras constituições do período — instituiu em cada comarca uma “comissão de visitantes” dos presídios que seria formada por seis membros “eleitos pelas mesmas pessoas e maneiras que se elegem os deputados”. Estas deveriam prestar contas ao Parlamento sobre as condições carcerárias. Na Constituição de 1824, a matéria foi tratada de modo bastante mais sucinto no parágrafo XXXI do artigo 179: “As Cadêas serão seguras, limpas, o bem arejadas, havendo diversas casas para separação dos Réos, conforme suas circunstancias, e natureza dos seus crimes”.²⁷

Se os membros da comissão haviam demonstrado especial preocupação com a questão prisional, outras garantias, afeitas também ao que poderíamos chamar de questões penais — ainda que em sentido bastante amplo — não mereceram a mesma atenção. O artigo 9 do projeto — um dos 21 artigos que compunham o capítulo dedicado

[25] Para as implicações dos modelos constitucionais nos quais o júri é forma de organização da justiça e aqueles nos quais o direito a um júri por jurados é uma garantia individual, ver Bartolomé Clavero (1997, p. 222).

[26] A lei mais importante deste ponto de vista foi sancionada em 15 de julho de 1827. A íntegra da lei está disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-15-10-1827.htm>. Acesso em: 23/7/2024.

[27] É possível imaginar que a atenção com a questão prisional derivasse da vivência de Antônio Carlos de Andrada e Muniz Tavares, membros da Comissão de Constituição que participaram da Revolução Pernambucana de 1817 e passaram temporadas sofrendo as agruras do cárcere (Mello, 2014; Pio, 1994).

aos “Direitos individuais dos brasileiros” — dispunha que nenhum brasileiro seria “preso sem culpa formada, exceto nos casos marcados na lei”. Principiada a discussão, Antônio Carlos de Andrada declarou ao plenário:

Eu creio que este art. 9º do projeto de constituição deve voltar à comissão para especificar quaes são os casos, em que o cidadão pode ser preso sem culpa formada. Não deixemos matéria tão seria para lei regulamentar, é preciso que os brasileiros saibao que sem culpa formada só em taes e taes casos pode ser arrancados de suas casas e famílias (Apoiado). [...] Requeiro pois o adiamento do artigo para a declaração dos sobreditos casos. (APB — AC v. 6, p. 93)

Os representantes assentiram ao pedido de Antônio Carlos de Andrada para que a futura Constituição especificasse as situações em que o cidadão podia ser preso sem culpa formada, a fim de diminuir a possibilidade de arbítrio do Estado. Resolveu-se que o artigo retornaria à comissão. Vale destacar que esse foi o único caso (considerando-se, é claro, apenas o que pôde ser debatido antes da dissolução) de decisão de retorno à comissão. Disso podemos entender, quem sabe, que a matéria era por demais delicada para ser resolvida por meio de emendas e aditivos, solução encontrada para a aprovação dos textos debatidos. A demanda de Antônio Carlos de Andrada, se não pôde ser atendida pelos constituintes (por razões óbvias), apareceu contemplada na Carta outorgada, em que se detalhavam tais casos e situações (artigo 179, parágrafo VIII).

A questão das prisões era tratada, ainda no projeto, nos artigos 10 e 11. Se o artigo 10 foi aprovado tal e qual, o 11 — acerca dos pré-requisitos legais para a prisão, excetuando-se a prisão em flagrante delito — foi objeto de discussão. Várias foram as emendas apresentadas, todas no sentido de oferecer mais garantias aos cidadãos. Ferreira França propôs que, além da ordem escrita, era preciso que ela fosse motivada, ou seja, apresentasse as razões da prisão. Montezuma defendeu que tal ordem deveria ser assinada “por autoridade competente”. Outro deputado, não identificado nos anais, propôs que essa ordem motivada precisaria ser mostrada para o indivíduo que estava sendo preso. Por ironia da história, poucos dias depois dos debates, quando das perseguições aos deputados por conta da dissolução, Vergueiro exigiu da autoridade que o encarcerava que lhe explicitasse o motivo de sua prisão (Rodrigues, 1974). A Carta de 1824 assimilou todas as propostas de emendas feitas pelos parlamentares em seus parágrafos VIII, IX e X do artigo 179. Foi além, determinando que o juiz, por “nota” assinada, faria constar ao réu, além do motivo da prisão, o nome do acusador e das testemunhas, havendo-as.

Do ponto de vista da religião, ambos os textos afirmavam, entre os direitos garantidos aos cidadãos, a liberdade religiosa. O projeto estabelecia, no parágrafo III do artigo 7, a garantia da liberdade religiosa, proposta aprovada pelos constituintes. Houve, no entanto, polêmicas sobre como essa liberdade seria exercida e como o exercício de outros direitos se relacionava com as escolhas religiosas dos cidadãos. Uma interpretação literal dos artigos 14, 15 e 16 do projeto leva à conclusão de que ele garantia direitos iguais para todas as religiões cristãs, ou seja, não apenas para a religião de Estado, o catolicismo apostólico romano, mas para outras denominações, como o protestantismo, por exemplo.²⁸ De todo modo, Antônio Carlos de Andrada, que havia sido membro da comissão, apresentou uma emenda que restringia a liberdade religiosa dos não católicos ao culto doméstico, ou seja, não poderia haver no Império cultos públicos de qualquer tipo que não fossem os da religião de Estado.

A Constituição de 1824 seguiu o que foi aprovado pela Assembleia, ou seja, absorveu a emenda Antônio Carlos de Andrada na formulação de seu artigo 5: “A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto doméstico, ou particular em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior do Templo”. Do ponto de vista da participação política, os não católicos poderiam ser votantes e eleitores, mas não poderiam ser eleitos, conforme o parágrafo III do artigo 95.

Como já dissemos, na discussão entre os representantes em 1823 decidira-se que a cidadania — e os direitos, portanto — não se estendia aos indígenas “bravios” nem aos escravizados. Os fautores da Carta de 1824 optaram por não tratar da escravidão diretamente. No projeto de 1823, a escravidão era mencionada diretamente em seu artigo 265, constante das “Disposições gerais”: “A Constituição reconhece os contratos entre os senhores e os escravos; e o governo vigiará sobre a sua manutenção”.²⁹

Uma maneira de interpretar esse texto é considerar que a vontade dos formuladores do artigo 265 era deixar claro que a Constituição garantiria a manutenção da condição de propriedade dos indivíduos submetidos à escravidão (Cabral, 1974). O uso do termo “manutenção”, ao invés, por exemplo, de “cumprimento”, reforça a ideia de que o emprego da palavra “contrato” não significa um reconhecimento pelo projeto de qualquer tipo de vontade legítima do escravizado na relação com seu senhor. Manutenção do contrato seria, então, a manutenção da condição de escravizado. Uma outra hipótese é a sustentada por Miriam Dolhnikoff, para quem a ideia de “vigiar” pela manutenção do “contrato” visava a abrir espaço para que o Estado legislasse sobre o assunto, na medida em que a questão era trazida para o ordenamento. Essa posição se coaduna com o pensamento de José Bonifácio,

[28] “Art. 14. A liberdade religiosa no Brazil só se estende ás communhões christãs; todos os que as professarem podem gozar dos direitos politicos no imperio. Art. 15. As outras religiões, além da christã, são apenas toleradas, e a sua profissão inhiibe o exercicio dos direitos politicos. Art. 16. A religião catholica apostolica romana é a religião do estado por excellencia, e única mantida por elle.”

[29] Infelizmente, a questão não chegou a ser debatida pelos parlamentares, o que certamente contribuiria para compreendermos o sentido da formulação feita pela comissão.

que defendia que o governo regulasse a relação entre senhor e escravo, construindo por esse trabalho de ordenamento o caminho para a abolição (Dolhnikoff, 2012, pp. 195-6).

Fato é que tal formulação desapareceu da Carta outorgada. No texto elaborado pelo Conselho de Estado não constavam, em parte alguma, os vocábulos “escravo[s]” ou “contrato[s]”. Considerando-se, como se fazia, os escravizados como propriedade de seu senhor, eles estariam compreendidos indiretamente no parágrafo 22 do artigo 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte: XXII. É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será ele préviamente indenizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnização.

Finalmente, para encerrar a comparação entre direitos e garantias vale recuperar o que, no projeto e na Carta, se determinava acerca da suspensão de garantias. De acordo com o artigo 27 do projeto, a suspensão de garantias poderia acontecer nos casos de rebelião declarada ou invasão de inimigos. Essa suspensão aconteceria por “ato especial do poder legislativo” cuja aprovação exigia 2/3 dos votos. No artigo seguinte, estabelecia-se que, ao final do período de suspensão, o governo deveria remeter ao Parlamento “a relação motivada das prisões”, e as autoridades responsáveis por abusos nesse processo seriam responsabilizadas. Já a Constituição, mantendo a linha geral de fortalecer o Executivo em detrimento do Parlamento, manteve a suspensão como um ato do Legislativo, mas retirou a exigência de que a aprovação da medida acontecesse por 2/3 dos votos. Foi além, estabelecendo que, caso o Parlamento não estivesse reunido no momento, o Poder Executivo poderia tomar a medida, ainda que, tanto num caso como no outro, devesse remeter uma relação motivada das prisões e de outras medidas tomadas. E dom Pedro I, se não utilizou a atribuição de moderador de dissolver a Câmara, fez uso farto (por seus ministros) da faculdade de suspender garantias. Uso esse que foi reiteradamente contestado, mesmo que *a posteriori*, pelo Legislativo que iniciou seus trabalhos em maio de 1826 (Costa, 2020).

CONCLUSÃO

A Constituição de 1824 não pode ser compreendida como fruto do trabalho da comissão recrutada pelo imperador para escrevê-la. Seu

conteúdo é o resultado de um complexo processo político que inclui os trabalhos da Assembleia que foi fechada pelo golpe de 12 de novembro de 1823. É no estudo das continuidades e rupturas entre o trabalho da Assembleia e a Carta outorgada que podemos compreender os sentidos da Constituição mais longa de nossa história.

Há duas diferenças importantes entre o projeto que a Assembleia Constituinte discutia e a Constituição de 1824. A primeira é que a Casa preparava um texto que dava grandes poderes ao Parlamento em comparação com aqueles da Coroa. Essas prerrogativas, como demonstramos, não se restringiam às óbvias, como o poder de dissolver a Câmara dos Deputados, mas abarcava um conjunto de temas que atravessavam o projeto apresentado em 1º de setembro de 1823. A Assembleia Constituinte buscava estabelecer esse modelo em um tempo de reação, quando experiências que buscaram caminhos análogos, como a da Espanha do Triênio Liberal e a de Portugal da Constituição de 1822, começavam a soçobrar.

Se, no começo da atividade da Assembleia, já havia um grupo significativo que pretendia tomar esse rumo, a ruptura de dom Pedro I com os Andradas piorou bastante a situação para a Coroa, dado o grande peso do grupo de José Bonifácio na Casa e, especialmente, na Comissão de Constituição. A razão mais importante da dissolução estava aí, na tendência que ia se confirmando com o passar dos dias da aprovação de um texto ao estilo das constituições que o imperador havia rejeitado em seu discurso de abertura, com o estabelecimento de uma divisão de poderes que lhe tolhia prerrogativas importantes.

O segundo sentido mais importante das diferenças entre o projeto e a Constituição outorgada diz respeito a uma ampliação de direitos e garantias individuais dos cidadãos livres, acompanhada de uma maior latitude nas possibilidades de participação dos cidadãos na vida política do país. O número de cidadãos ativos que a Carta de 1824 permitia, ainda que com participação em níveis diversos, era bastante considerável quando comparado com outras constituições do mesmo período. Importante lembrar que o primeiro movimento de verdadeira ampliação do acesso ao sufrágio só aconteceria na Europa depois de 1848. Todas essas franquias, garantias individuais e direitos políticos diziam respeito apenas aos setores livres, já que o texto de 1824 era a lei maior de uma sociedade escravista, que submetia uma imensa massa da gente à condição de propriedade.

O esforço da Constituição de ampliar algumas franquias em relação ao projeto teve como objetivo minorar as consequências do gesto de força da dissolução, que foi acompanhada da prisão e do exílio de parlamentares e do descumprimento da promessa de convocação de uma nova assembleia, feita no decreto do imperador que encerrava a anterior. Chegar a uma solução de compromisso no novo texto era

Editora responsável: Renata Francisco.

Recebido para publicação
em 16 de fevereiro de 2024.

Aprovado para publicação
em 11 de julho de 2024.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

129, mai.–ago. 2024

pp. 291-318

especialmente importante, dadas as ameaças que o golpe de dom Pedro I trazia para a unidade territorial do país. A explosão da Confederação do Equador em junho de 1824 foi a expressão mais acabada dessa crise.

O ajuste na distribuição dos poderes em benefício do imperador no texto outorgado não anulou o papel do Parlamento, pelo contrário. Por mais paradoxal que pareça, a Constituição que nasceu da dissolução violenta do Parlamento mantinha uma quantidade grande de atribuições na mão do Legislativo. Parte da solução de compromisso entre o trabalho da Assembleia e a Constituição outorgada esteve em manter Câmara dos Deputados e Senado como espaços nos quais as elites poderiam exercer parcela significativa do poder, ainda que em escala muito menor do que pretendia a maioria que havia se formado na Assembleia Constituinte. Foi o uso inteligente dessas possibilidades que permitiu a uma maioria no Parlamento retomar a ofensiva e levar o imperador à abdicação em 1831. Derrubado o imperador e estabelecida a Lei da Regência em 14 de junho daquele mesmo ano, os parlamentares voltaram, de certo modo, ao espírito da Assembleia dissolvida e retiraram dos poderes exercidos pela regência a possibilidade de dissolver a Câmara dos Deputados e suspender garantias quando o Parlamento não estivesse reunido.

JÚLIO CÉSAR OLIVEIRA Vellozo [<https://orcid.org/0000-0003-0030-0997>] é professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. Contribuiu com a análise, redação e revisão do artigo.

MONICA DUARTE DANTAS [<https://orcid.org/0000-0002-1031-9408>] é professora da Universidade de São Paulo (USP). Contribuiu com a análise, redação e revisão do artigo.

DOCUMENTAÇÃO CONSULTADA

- Annaes do parlamento brasileiro — Assembléa constituinte: 1823*, 6 vol. Rio de Janeiro: Typographia de Hyppolito José Pinto, 1876-1884. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/222325>>. Acesso em: 23/7/2024.
- Coleção das leis do Império do Brasil (1808-1889)*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.
- Anais do Senado do Império do Brasil. Anno de 1840*. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais__Imperio/1840/1840%20Livro%201.pdf>. Acesso em: 23/7/2024.
- Les Constitutions de la France (1791, 1793, 1795, 1799, 1804, 1814, 1815)*. Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/les-constitutions-de-la-france>>. Acesso em: 1/1/2024.
- Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de Marzo de 1812*. Disponível em: <https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons__1812.pdf>. Acesso em: 1/1/2024.
- Constituição política da Monarchia Portuguesa*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1822. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1822.pdf>>. Acesso em: 2/1/2024.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alencar, José de. *Systema representativo*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1868.
- Cabral, Paulo Eduardo. "O negro e a Constituição de 1824". *Revista de Informação Legislativa*, v. 11, n. 41, 1974, pp. 69-74.
- Caneca, Joaquim Divino do Amor. *Obras políticas e literárias*, v. I. Recife: Tipographia Mercantil, 1875.
- Carvalho, Jose Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.
- Chust, Manuel; Rujula, Pedro. *El Trienio Liberal: revolución e independencia (1820-1823)*. Madri: La Catarata, 2020.
- Clavero, Bartolomé. *Happy constitution: cultura y lengua constitucionales*. Madri: Trotta, 1997.
- Clavero, Bartolomé. *El orden de los poderes: historias constituyentes de la Trinidad Constitucional*. Madri: Trotta, 2007.
- Constant, Benjamin. *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*. Paris: Chez Alexis Eymery Libraire, 1815.
- Costa, Vivian Chierigati. *Suspensão de garantias na monarquia constitucional representativa brasileira: debates parlamentares, práticas políticas e contestação à ordem (1824-1842)*. Tese (doutorado em história social). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ Universidade de São Paulo, 2020.
- Dantas, Monica Duarte. "Constituição, poderes e cidadania na formação do Estado-nacional brasileiro". Instituto Prometeus (org.). *Rumos da cidadania: a crise de representação e a perda do espaço público*. São Paulo: Instituto Prometeus, 2010.
- Dantas, Monica Duarte (org.). *Revoltas, motins, revoluções: homens livres e libertos no Brasil do século XIX*. São Paulo. Alameda, 2011.
- Dantas, Monica Duarte; Oliveira, Marina Garcia. "A 'mal-aventurada escolha': d. Pedro I e a nomeação dos senadores em 1826. Estratégias políticas na formação do Legislativo brasileiro". *Revista IHGB*, ano 177, v. 472, 2016, pp. 77-116.
- Dantas, Monica Duarte. "O Código do Processo Criminal e a reforma de 1841: dois modelos de organização dos poderes". *História do Direito*, v. 1, n. 1, 2020, pp. 96-121.
- Dantas, Monica Duarte. "Administração da Justiça, ordem do processo e embates políticos no Império do Brasil (1826-1832)". In: Barbosa, Samuel; Dantas, Monica Duarte (orgs.). *Constituição de poderes, constituição de sujeitos: caminhos da história do direito no Brasil (1750-1930)*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 2021.
- Dippel, Horst. *Constitucionalismo moderno*. Madri: Marcial Pons, 2009.
- Dolhnikoff, Miriam. *O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005.
- Dolhnikoff, Miriam. "Império e governo representativo: uma releitura". *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, 2008, pp. 13-23.
- Dolhnikoff, Miriam. *José Bonifácio, o patriarca vencido*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- Ferraz, Sérgio Eduardo. "A dinâmica política do Império: instabilidade, gabinetes e Câmara dos Deputados (1840-1889)". *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 62, 2017, pp. 63-91.
- Fioravanti, Maurizio. *Constitución: de la antigüedad a nuestros días*. Madri: Trotta, 2001.

- Furet, François; Richet, Denis. *La Révolution Française*, 2 vol. Paris: Hachette, 1973.
- Godechot, Jacques. *As revoluções (1770-1799)*. São Paulo: Pioneira, 1976.
- Handlin, Oscar; Handlin, Mary (orgs.). *The Popular Sources of Political Authority: Documents on the Massachusetts Constitution of 1780*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.
- Hespanha, Antonio Manuel. *Guiando a mão invisível. Direitos, Estado e lei no liberalismo monárquico português*. Coimbra: Almedina, 2004.
- Hespanha, Antonio Manuel. *Hércules confundido. Sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português*. Curitiba: Juruá, 2009.
- Homem de Melo, Francisco Inácio Marcondes. *A Constituinte perante a história*. Rio de Janeiro: Typographia da Actualidade, 1862.
- Jaca, Blanca Buldain (org.). *Historia contemporánea de España (1808-1923)*. Madrid: Akal, 2011.
- Jancsó, István (org.). *Independência: história e historiografia*. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2005.
- Kirsch, Martin. “La trasformazione politica del monarca europeo nel XIX secolo”. *Scienza & Política*, v. 18, n. 34, 2006.
- Kurland, Philip B.; Lerner, Ralph (orgs.). *The Founders’ Constitution*. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.
- Lisboa, José da Silva. *Memória dos principais benefícios políticos do governo de El-Rey Nosso Senhor D. João VI*. Rio de Janeiro: Imprensa Régia, 1818.
- Lynch, Christian Edward Cyril. “O discurso político monarquiano e a recepção do conceito de poder moderador no Brasil (1822-1824)”. *Dados*, v. 48, n. 3, 2005, pp. 611-54.
- Lynch, Christian Edward Cyril. *Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia: o pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014.
- Lorente, Marta; Garriga, Carlos. *Cádiz, 1812: la Constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionais, 2007.
- Lustosa, Isabel. *Insultos impressos. a guerra dos jornalistas na Independência (1821-1823)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Lustosa, Isabel. *D. Pedro I: um herói sem nenhum caráter*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- Mamigonian, Beatriz G. *Africanos livres: a abolição do tráfico de escravos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- Mateucci, Nicola. *Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, 1998.
- Mello, Evaldo Cabral de. *A outra independência: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- Neves, Lúcia Maria Bastos das. “Corcundas e constitucionais: a cultura política da independência”. São Paulo: Revan/Faperj, 2003.
- Neves, Lúcia Maria Bastos Pereira das. “Constituição: usos antigos e novos de um conceito no Império do Brasil (1821-1860)”. In: Neves, Lúcia Maria Pereira; Carvalho, José Murilo (orgs.). *Repensando o Brasil do Oitocentos: cidadania, política e liberdade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- Palmer, Robert R. *The Age of Democratic Revolution: A Political History of Europe and America (1760-1800)*. Princeton: Princeton University Press, 1954 e 1964.
- Parron, Tâmis. “Escravidão e as fundações da ordem constitucional moderna: representação, cidadania, soberania: c. 1780-1830”. *Topoi*, v. 23, n. 51, 2022, pp. 699-740.

- Pio, Fernando. *Apontamentos biográficos do clero pernambucano (1535-1935)*, v. 2. Recife: Arquivo Público Estadual Jordão Emerenciano, 1994.
- Pozo, Gilmar de Paiva dos Santos. *Imigrantes irlandeses no Rio de Janeiro: cotidiano e revolta no primeiro reinado*. Dissertação (mestrado em história social). São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ Universidade de São Paulo, 2010.
- Rodrigues, José Honório. *A Constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974.
- Rosanvallon, Pierre. *La Monarchie impossible: les Chartes de 1814 et 1830*. Paris: Fayard, 1994.
- Rosanvallon, Pierre. *El momento Guizot: el liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*. Buenos Aires: Biblos, 2015.
- Seidler, Carl. *Dez anos no Brasil: eleições sob Dom Pedro I, dissolução do Legislativo, que redundou no destino das tropas estrangeiras e das colônias alemãs no Brasil [1835]*. Brasília: Senado Federal, 2003.
- Souza, Iara Lis de Carvalho. *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo, 1780-1831*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.
- Sousa, Octávio Tarquínio. *A vida de Dom Pedro I*, v. 3. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.
- Tarello, Giovanni. *Storia della cultura giuridica moderna: assolutismo e codificazione del diritto*. Bolonha: Il Mulino, 1976.
- Tarello, Giovanni. *Cultura jurídica y política del derecho*. Granada: Comares, 2002.
- Vellozo, Julio Cesar de Oliveira. *Constituição e responsabilidade no Império do Brasil: embates parlamentares sobre a responsabilidade dos ministros, magistrados e empregados públicos em geral*. Curitiba: Juruá, 2017.

