

BICENTENÁRIO
DA
CONSTITUIÇÃO
DE
1822



ACADEMIA DAS CIÊNCIAS
DE LISBOA

LISBOA • 2023

Título: Bicentenário da Constituição de 1822
Edição: Academia das Ciências de Lisboa
ISBN: 978-972-623-406-7



Bicentenário da Constituição de 1822

Abertura

José Luís Cardoso

5

A Constituição de 1822

Jorge Miranda

11

Do poder absoluto ao poder mínimo: o rei na Constituição de 1822

Vital Moreira

21

A Constituição de 1822: vigência curta, influência longa

Maria Lúcia Amaral

25

A Ordem Constitucional da Monarquia Liberal

Gonçalo de Almeida Ribeiro

35

Dois Séculos de Constitucionalismo

Guilherme d'Oliveira Martins

51

Abertura

JOSÉ LUÍS CARDOSO*

A Academia das Ciências de Lisboa organizou no dia 7 de outubro de 2022 uma sessão especial comemorativa do bicentenário da Constituição portuguesa de 1822. A sessão contou com a presença e saudação do Presidente da Assembleia da República, Prof. Doutor Augusto Santos Silva. Foram oradores convidados os constitucionalistas Jorge Miranda, Vital Moreira, Maria Lúcia Amaral e Gonçalo de Almeida Ribeiro que proferiram as comunicações aqui reunidas. O encerramento da sessão coube a Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente da Comissão para as comemorações do bicentenário do constitucionalismo em Portugal, cujo texto também aqui se reúne.

No seu conjunto, as contribuições apresentadas nesta sessão comemorativa representam uma reflexão variada e plural sobre o significado da aprovação do primeiro texto constitucional português, assim como sobre o contexto político em que ocorreu.

A Academia das Ciências de Lisboa agradece aos autores das comunicações a reflexão e debate que proporcionaram, na certeza de que a sua publicação constitui valor historiográfico acrescentado ao conhecimento dos primórdios da história constitucional portuguesa.

* * *

O processo de regeneração política iniciado no Porto em 24 de agosto de 1820 inscreveu de forma muito clara o propósito primordial e prioritário de dar ao país um código constitucional. Para os regeneradores liberais era fundamental aprovar uma carta de princípios de enquadramento da nova ordem política estabelecida após o pronunciamento militar que pôs fim ao governo de regência que representava um poder soberano instalado no Brasil, longe do reino. A soberania afirmava-se e proclamava-se agora de outra maneira.

* Presidente da Academia das Ciências de Lisboa

Nos manifestos e proclamações que então conheceram a luz do dia, nos panfletos que agitavam a opinião pública, nas imagens e gravuras que depois registaram os dias iniciais de uma revolução em marcha, a bandeira da Constituição erguia-se bem alto como símbolo supremo da vontade da nação soberana.

A questão de saber como deveriam ser convocadas as Cortes Constituintes que teriam a incumbência de preparar a Constituição foi matéria discutida de forma ampla e muito participada. A Junta Provisional Preparatória das Cortes enviou cerca de 2200 circulares a pessoas e instituições, consultadas sobre o modo de melhor garantir a representação política exigida pela preparação da Constituição. Foram recebidos cerca de 460 pareceres, o que demonstra a mobilização cívica para um debate crucial sobre a construção de um novo modelo de participação política¹.

A Academia das Ciências de Lisboa também participou no processo nomeando uma comissão para responder à solicitação da Junta em 9 de outubro de 1820. O relatório foi lido e aprovado em sessão de 21 de outubro, numa sessão em que a Academia também prestou juramento de fidelidade à Junta Provisional do Governo do Reino². O parecer foi elaborado pelo Bispo de Viseu, mas infelizmente desconhece-se o seu paradeiro. Apenas se conhece o resumo que um dos membros da comissão — Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato — registou nas suas *Memórias*³.

Pelo seu testemunho ficamos a saber que a Academia preferia o preceito da representação tradicional tripartida das ordens do clero, nobreza e povo, ainda que reservasse para o terceiro estado uma representação proporcionalmente superior: 23 membros do clero, 30 membros da nobreza e 150 representantes do povo, eleitos/nomeados em 2 níveis (concelhos e comarcas), mas sem especificação do processo de sufrágio, nem das regras de elegibilidade. Tratava-se,

¹ A consulta pública sobre o modo de convocação das Cortes é uma fonte histórica fundamental para o conhecimento da história política deste período que, no entanto, não tem merecido o destaque que lhe é devido. Esta documentação, que se conserva no Arquivo Nacional da Torre do Tombo, foi recentemente estudada, com transcrição dos textos e pareceres mais significativos por: Vital Moreira e José Domingues, *Para a História da Representação Política em Portugal. A Consulta Pública de 1820 sobre as Cortes Constituintes*. Lisboa: Assembleia da República, 2021.

² Arquivo Histórico da Academia das Ciências de Lisboa, *Arquivo de Secretaria*, L^o 24-B, fl. 140-143.

³ Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato, *Memórias, começadas a escrever por ele mesmo em princípios de janeiro de 1824 e terminadas em 15 de julho de 1835*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 1933, pp. 102-104.

em suma, de uma solução intermédia de compromisso entre a tradição e a modernidade.

Apesar de o modelo seguido ter sido outro, como bem sabemos, a Academia das Ciências de Lisboa não fugiu ao compromisso formal de jurar as Bases da Constituição em sessão de 29 de março de 1821. Refira-se, porém, que o registo desta deliberação e do juramento de fidelidade ao governo surgem rasurados no livro de atas do arquivo da Academia, num gesto de fervor miguelista identicamente praticado por outras instituições na sequência da contrarrevolução absolutista da Vilafrancada que, em abril de 1823, pôs fim ao triénio liberal⁴.

Durante este período das revoluções liberais, a Academia não deixou de prosseguir a sua missão no domínio da promoção e do ensino das letras e das ciências, e parece ter aprendido as vantagens de alguma prudência na tomada de posições políticas, de modo a evitar rasuras nos seus livros de Atas.

A maturidade hoje alcançada, em matéria de autonomia e independência perante os poderes constituídos, não impede, porém, neste momento de celebração do bicentenário da primeira Constituição portuguesa, que a Academia celebre com inequívoco fervor este acontecimento fundacional da moderna monarquia constitucional portuguesa.

⁴ Arquivo Histórico da Academia das Ciências de Lisboa, *Arquivo de Secretaria*, L^o 24-B, fl. 147-149. A inequívoca homenagem e obediência da Academia ao Infante D. Miguel “em consequência da nova mudança do sistema de governo” ficou registada em Ata da sessão do Conselho Académico realizada em 12 de junho de 1823 (*ibid.*, fl. 205).

A Constituição de 1822

JORGE MIRANDA*

1. A REVOLUÇÃO DE 1820 E A CONSTITUIÇÃO

A Constituição de 1822 é fruto da Revolução de 1820, cujas causas ou fatores adjuvantes são bem conhecidos¹.

Recordem-se: o descontentamento perante a permanência do Rei no Brasil; o descontentamento perante os ingleses tendo à frente o general Beresford; a tentativa malograda de insurreição de Gomes Freire de Andrade; a difusão das ideias liberais até pelos franceses quando invasores; o paralelo com a situação na Espanha.

Obra de Cortes Constituintes, na sua feitura e na sua votação participaram Deputados eleitos em Portugal, no Brasil e nos territórios portugueses da África e da Ásia, de acordo com uma regra de proporcionalidade entre o número de eleitores e o número de Deputados a eleger — e que era bem significativo das ideias de igualdade de direitos e de Nação que os homens de 1820 adotavam^{2,3}.

* Professor Catedrático das Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Católica Portuguesa.

¹ Sobre a Constituição de 1822, especificamente, v., FAUSTINO JOSÉ DA MADRE DE DEUS, *A Constituição de 1822 Comentada e Desenvolvida na Prática*, Lisboa, 1823 (crítica sistemática, na análise artigo a artigo); JOSÉ LIBERATO FREIRE DE CARVALHO, *Essai historique-politique sur la Constitution et le Gouvernement du Royaume de Portugal*, Paris, 1930, págs. 247 e segs.; SILVESTRE PINHEIRO-FERREIRA, *Breves observações sobre a Constituição Política da Monarquia Portuguesa*, Paris, 1837; MÁRIO SOARES, *Constituição de 1822*, in *Dicionário de História de Portugal*, I, 1963, págs. 673 e segs.; JOSÉ TENGARRINHA, Manuel Fernandes Tomás — *A Revolução de 1820*, Lisboa, 1974; JAIME RAPOSO COSTA, *A teoria da liberdade — Período de 1820 a 1823*, Coimbra, 1976; TELMO DOS SANTOS VERDELHO, *As palavras e as ideias na Revolução Liberal de 1820*, Coimbra, 1981; MARIA HELENA CARVALHO DOS SANTOS, «A maior felicidade do maior número». Bentham e a Constituição Portuguesa de 1822, in *O liberalismo na Península Ibérica na primeira metade do século XIX*, págs. 91 e segs.; ANA MARIA FERREIRA DA SILVA, *De Rousseau ao imaginário da Revolução de 1820*, Lisboa, 1988, págs. 69 e segs.

² Cfr. MARIA BEATRIZ NIZZA DA SILVA, *Movimento constitucional e separatismo no Brasil — 1821–1823*, Lisboa, 1988, págs. 44 e segs.

³ Pelo Brasil foram eleitos 69 Deputados, dos quais 46 tomaram assento nas Cortes de Lisboa. Cfr. M. E. GOMES DE CARVALHO, *Os Deputados Brasileiros nas Cortes Gerais de 1821*, Porto, 1912.

2. FONTES E PROJETO

I – A Constituição de 1822 tem por fonte direta e principal a Constituição de Cádiz⁴, e, através dela ou subsidiariamente, as Constituições francesas de 1791 e 1795⁵.

Na sua origem acham-se, portanto, grandes linhas de constitucionalismo francês, atenuadas ou interpretadas, na linha de utilitarismo de Bentham (que chegou a ter correspondência direta com as Cortes portuguesas), com procura do equilíbrio entre o poder do Estado e os direitos e deveres individuais.

II – Apesar de a Constituição de Cádiz e de a Constituição portuguesa serem muito próximas, não deixa de haver diferenças assinaláveis entre ambas:

- 1.º) Na Constituição de Cádiz, apenas se encontram preceitos sobre direitos (artigo 4.º) e sobre deveres (artigos 6.º a 8.º)⁶, e não um título autónomo como na portuguesa;
- 2.º) Na Constituição espanhola não se consagra em termos gerais a igualdade; ela é consagrada em Portugal (artigo 9.º);
- 3.º) Na Espanha, admitem-se foros especiais para eclesiásticos e militares (artigos 9.º e 250.º); não em Portugal (artigo 9.º, 2.ª parte);
- 4.º) Na Espanha só se admite a religião católica (artigo 12.º); em Portugal permite-se aos estrangeiros o exercício particular dos respetivos cultos (artigo 25.º);
- 5.º) A forma de governo é a monarquia *moderada* hereditária em Espanha (artigo 14.º) e a monarquia *constitucional* hereditária em Portugal (artigo 29.º);
- 6.º) Na Constituição espanhola, ao invés da portuguesa, não se fala em poderes legislativo, executivo e judicial;
- 7.º) O poder executivo cabe em Espanha ao rei, só (artigo 16.º) e, em Portugal ao rei e aos secretários de estado (artigo 30.º);

⁴ Cfr., por todos, La Constitución de Cádiz, obra coletiva, Caracas, 2004. Por curiosidade, note-se que a Constituição de Cádiz chegou a ser posta em vigor no Brasil pelo Decreto de 21 de Abril de 1821 (revogado no dia seguinte...). E também em Nápoles e no Piemonte, por essa altura, se quis aplicá-la.

⁵ V. MARIA HELENA CARVALHO DOS SANTOS, op. cit., loc. cit., págs. 92 e 95 e segs

⁶ Cfr. ANTÓNIO ENRIQUE LUÑO, Los derechos fundamentales en la Constitución de Cadiz de 1812, in Anuário de Derechos Humanos, 2, Março de 1983, págs. 349 e segs.

- 8.º) O sufrágio para eleição das Cortes é universal, mas indireto em Espanha (artigos 35.º e segs.), e com algumas incapacidades (artigo 33.º), mas direto em Portugal (artigos 37.º e segs.);
- 9.º) A Constituição de Cádiz proíbe a reeleição dos deputados (artigo 110.º), não a portuguesa (artigo 36.º);
- 10.º) A liberdade de imprensa tem mais garantias na Constituição de Cádiz (artigos 131.º, n.º 24 e 371.º) do que na nossa (artigos 7.º e 8.º);
- 11.º) A Constituição espanhola admite duas devoluções da lei às Cortes em caso de veto do rei (artigo 148.º), a portuguesa só uma (artigo 110.º);
- 12.º) Na Constituição de 1812 não há representação paritária das províncias da Europa e do ultramar no Conselho de Estado (artigo 232.º), ao invés do que sucede na Constituição de 1822 (artigo 162.º);
- 13.º) A Constituição espanhola é muito mais extensa (384 artigos) do que a portuguesa (240 artigos).

III – Visa-se, no essencial, criar instituições políticas moldadas pelo constitucionalismo emergente da Revolução francesa, ainda que sem romper (ou parecer romper) com as tradições nacionais: daí a referência preambular «ao restabelecimento e à reforma das leis fundamentais da monarquia»⁷, a invocação da Santíssima Trindade, o estatuto da religião católica e a manutenção da Casa de Bragança^{8,9}. Ao mesmo tempo, adota-se uma linha económico-social bastante moderada¹⁰.

Escusado será descrever as dificuldades da empresa — condenada pelo seu avanço em relação ao ambiente da época e do país, pela radicalização de partidários e adversários, pela debilidade da burguesia mercantil em que deveria encontrar apoio e pela secessão do Brasil. As principais medidas de transformação da economia e da sociedade portuguesa viriam a ser adotadas dez anos mais tarde, por Mouzinho da Silveira (abolição dos dízimos e dos forais,

⁷ Cfr. as observações de ROGÉRIO SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Coimbra, 1969, págs. 139-140.

⁸ Sobre a revolução de 1820 e a religião, cfr. JOSÉ EDUARDO HORTA CORREIA, *Liberalismo e Catolicismo — O problema congregacionista (1820-1823)*, Coimbra, 1974, págs. 15 e segs.

⁹ A tendência evocativa e recuperadora com que o movimento vintista se apresentava não se podia identificar com conservantismo; era uma estratégia da sua própria legitimação, que aliás estava de acordo com o vocábulo *Regeneração* (MARIA CÂNDIDA PROENÇA, *op. cit.*, pág. 114).

¹⁰ Cfr. JOSÉ LUÍS CARDOSO, *A legislação económica do vintismo: economia política e política económica nas Cortes Constituintes*, in *Análise Social*, n.os 112-113, 1991, págs. 471 e segs.

separação de funções administrativa e judicial) e a Constituição de 1822 tornar-se-ia apenas símbolo de um ideal bem longe de ser alcançado¹¹.

IV – O processo constituinte compreendeu dois momentos: primeiro, foram definidas as «Bases da Constituição» e só muito depois (até porque as Cortes eram também ordinárias) viriam a ser elaborados e redigidos os preceitos constitucionais.

As «Bases» foram aprovadas por Decreto de 9 de março de 1821, vindo a servir de orientação para os trabalhos da Assembleia e também de Constituição, provisoriamente, e, tendo sido, por isso, juradas pelo rei e por todas as autoridades tanto em Portugal como no Brasil. Eram trinta e sete princípios, agrupados em duas secções, uma sobre «Direitos individuais dos Cidadãos» e outra sobre «a Nação Portuguesa, sua Religião, Governo e Dinastia».

Nenhuma assembleia constituinte portuguesa voltaria a usar técnica idêntica.

3. DIREITOS FUNDAMENTAIS

I – A Constituição dedica o seu título i — os seus primeiros 19 artigos — aos «Direitos e deveres individuais dos portugueses». É a única Constituição portuguesa que o faz e pode presumir-se que esse título vem a corresponder, na intenção dos constituintes, a qualquer das declarações de direitos francesa¹². Não se esgota, porém, aí o tratamento da matéria.

Como notas principais registem-se:

- a) O tom proclamatório (ou definitório) de algumas das fórmulas;
- b) O relevo conferido ao princípio da igualdade (artigos 9.º e 12.º);
- c) A ligação entre direitos e deveres e entre liberdade e lei (artigos 2.º e 19.º, deste constando uma verdadeira enumeração de deveres)¹³;
- d) O desenvolvimento emprestado às garantias (nesse título, no do poder judicial e no da fazenda nacional), em contraste com o relativo apagamento

¹¹ Cfr. as observações, por exemplo, de JOAQUIM TOMÁS LOBO D'ÁVILA, *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874, pág. 39.

¹² Cfr. CARLOS NEVES DE ALMEIDA, *Os direitos fundamentais nos Constituintes de 1821–1822*, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 1989, págs. 411 e segs., e 1990, págs. 313 e segs.; e nesta Constituição e nas outras Constituições liberais, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *A estruturação do sistema de direitos, liberdades e garantias na Constituição Portuguesa, I*, Coimbra, 2006, págs. 311 e segs.

¹³ Cfr. INOCÊNCIO ANTÓNIO DE MIRANDA, *O Cidadão Lusitano*, Lisboa, 1822, págs. 49 e segs.

- das liberdades (de que apenas se preveem a liberdade de expressão — mas com censura eclesiástica à imprensa —, a liberdade de culto particular de estrangeiros e, no artigo 239.º, a liberdade de ensino);
- e) A humanização do Direito penal, com a afirmação do princípio da proporcionalidade (artigos 10.º e 11.º, 1.ª parte) e com a proibição da tortura, da infâmia, do barço e pregão, da marca de ferro quente e de todas as penas cruéis ou infamantes (artigo 11.º);
 - f) A humanização do Direito penitenciário, devendo as cadeias ser «seguras, limpas e arejadas» e servir «para a segurança, e não para o tormento dos presos» (artigo 208.º) e prevendo-se visitas em que nenhum preso deixaria de ser apresentado (artigo 209.º);
 - g) A necessidade de fundação de escolas, hospitais, casas de misericórdia e outros estabelecimentos de assistência (artigos 237.º, 238.º e 240.º), prelu-diando incumbências do Estado nos domínios da educação e da saúde¹⁴;
 - h) O sentido precursor das preocupações ecológicas, ao cometer-se às câmaras municipais a tarefa de plantio de árvores (artigo 223.º, v).

II – A Constituição ordena a criação «em todos os lugares do reino onde con-vier», de «escolas suficientemente dotadas em que se ensine a mocidade portu-guesa de ambos os sexos a ler, escrever e contar e o catecismo das obrigações religiosas e civis» (artigo 237.º) e de estabelecimentos de ensino das ciências e das artes (artigo 238.º)¹⁵. De realçar a referência a *ambos os sexos*.

A importância que atribui à educação leva-a também a ligar o gozo de direitos políticos à posse de habilitações literárias, por meio de uma cláusula de sufrágio sob condição resolutiva, destinada a incentivar a alfabetização. Onde, a norma do artigo 33.º, vi, segundo a qual deixam de ter direito de voto «os que para o futuro, em chegando à idade de vinte e cinco anos completos, não souberem ler e escrever, se tiverem menos de dezassete quando se publi-car a Constituição».

¹⁴ Em contrapartida, quando a Constituição fala em *corporações* ou entes coletivos contrapostos aos indi-víduos, nos artigos 26.º e 225.º, aí não se trata de quaisquer antecedentes da consideração de direitos institucionais.

¹⁵ Cfr. LUÍS REIS TORRAL e ISABEL NOBRE VARGUES, *A revolução de 1820 e a instrução pública*, Porto, 1984.

III – No entanto, ao arrepio das concepções cristãs e liberais, o texto constitucional pressupõe a aceitação da escravatura em mais de um preceito (mas por causa do ultramar): artigos 21.º, iv, 35.º, vii e 37.º.

O mesmo fariam a Carta Constitucional (artigo 67.º, § 2.º), a Constituição de 1838 (artigos 6.º, vii, e 73.º, iii) e o Ato Adicional à Carta de 1852 (artigo 6.º, iii).

Todavia, pensada ainda para o Brasil, a Constituição incumbe as Cortes e o Governo de terem «particular cuidado» na «civilização dos Índios» (artigo 240.º).

4. A UNIÃO REAL LUSO-BRASILEIRA

I – O Príncipe Regente havia tomado, em 1807, a decisão de transferir a Corte para o Brasil, para escapar à invasão francesa e, assim, manter (ao contrário do que iria suceder com a Espanha e com outros países) a independência portuguesa. E, desde a sua chegada, tinha transferido ou criado todo um conjunto de instituições próprias de uma estrutura estatal: Desembargo do Paço, Conselho de Estado, Casa da Suplicação, Mesa da Consciência e das Ordens, Junta Central do Comércio, Intendência Geral de Polícia, Banco do Brasil.

A elevação do Brasil à categoria de Reino, em 1815, por D. João viria, depois, a ser resposta tanto a aspirações que nele se faziam sentir como a exigências de política externa, tendo em conta os princípios de legitimidade monárquica que o Congresso de Viena e a Santa Aliança professavam¹⁶. Surgia, assim, o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves¹⁷.

II – A Constituição de 1822 mantém esta união real luso-brasileira, estabelecendo que a Nação Portuguesa é «a união de todos os portugueses de ambos os hemisférios» (artigo 20.º), e instituindo um sistema complexo de organização do poder.

Órgãos comuns do Reino Unido são o rei, as Cortes e o Conselho de Estado. Na composição das Cortes atende-se à população — um Deputado, em cada divisão eleitoral, por trinta mil habitantes livres (artigo 37.º). Já na Deputação Permanente que ela elege (artigo 117.º) e no Conselho de Estado (artigo 162.º),

¹⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, II, 6.ª ed., Lisboa, 1972, págs. 418 e 419.

¹⁷ Sobre o conceito de união real, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, III, 6.ª ed., Coimbra, 2010, págs. 288 e segs.

este prefigurando uma espécie de Senado federal, se estabelece uma representação paritária das províncias da Europa e das do ultramar¹⁸.

No Brasil há uma Delegação do Poder Executivo (artigos 128.º e segs.), confiada a uma Regência com cinco membros nomeados pelo rei, ouvido o Conselho de Estado, e dos quais um seria secretário dos negócios do reino e fazenda, outro dos da justiça e eclesiásticos e outro dos da guerra e marinha. Existem também um Supremo Tribunal de Justiça (artigo 193.º) e um Tribunal Especial para a Liberdade de Imprensa (artigo 8.º).

Mas esta união real — talvez a primeira formalizada numa Constituição de tipo francês — deveria ter-se por imperfeita, por faltar, pelo menos, uma assembleia eletiva que funcionasse junto dos órgãos do poder executivo brasileiro.

Nas Cortes Constituintes tinham-se, de resto, tornado notórias e difíceis as divergências de entendimento sobre a união. Ao passo que os Deputados portugueses temiam pela indivisibilidade da monarquia e não compreendiam o alcance do estatuto do Brasil como reino¹⁹, os deputados brasileiros almejavam extrair dele todas as consequências (*v. g.*, a alternância da sede da Realeza ou o exercício da função legislativa).

Uma comissão de deputados brasileiros, designada pelo presidente das Cortes, apresentou «artigos adicionais à Constituição relativos ao Brasil», em que se previam assembleias legislativas separadas para Portugal e para o Brasil e Cortes Gerais para os interesses comuns, compostas de 50 representantes (25 de cada reino)²⁰. O projeto não foi aceite pelos deputados portugueses²¹.

5. FORMA E SISTEMA DE GOVERNO

I – A Constituição de 1822 consigna uma estrita forma de governo representativo: «A soberania reside essencialmente na Nação»; porém, «não pode ser exercitada senão pelos seus representantes legalmente eleitos» (artigo 26.º).

¹⁸ Seis Conselheiros pelas províncias da Europa, seis pelas do Ultramar e o décimo terceiro da Europa ou do Ultramar, como decidir a sorte.

¹⁹ Logo à partida, as «Bases da Constituição» aprovadas antes da chegada a Lisboa dos deputados brasileiros tinham ignorado o Reino Unido.

²⁰ V. o texto in *Diário das Cortes Constituintes*, vol. 6.º, págs. 558 e 559.

²¹ Cfr. PAULO OTERO, *O Brasil nas Cortes Constituintes de 1821–1822*, in *O Direito*, 1988, págs. 399 e segs.; FERNANDO CATROGA, *A geografia dos afectos pátrios*, Coimbra, 2013, págs. 290 e segs.

Daí que somente à Nação (isto é, ao povo) pertença fazer *pelos seus Deputados juntos em Cortes* a sua Constituição (artigo 27.^o); e que a lei seja a vontade dos cidadãos *declarada pela unanimidade ou pluralidade dos votos de seus representantes juntos em Cortes, precedendo discussão pública* (artigo 104.^o)²²; e que a autoridade do rei provenha da Nação (artigo 121.^o).

Apesar de não se estabelecerem diretamente requisitos de caráter censitário, há incapacidades derivadas da condição social das pessoas que tornam o sufrágio restrito²³.

II – A monarquia transforma-se em «monarquia constitucional hereditária, com leis fundamentais, que regulam o exercício dos três poderes» (artigo 29.^o).

O poder legislativo compete à assembleia unicameral e o poder executivo ao rei, assistido pelo Conselho de Estado e por secretários de estado. É a realização do princípio da separação dos poderes — mas com supremacia das Cortes, pelo seu caráter mais democrático, pela sua estrutura e pelo regime das suas relações com o rei. Ao rei não é dado poder de sanção das leis (embora a Constituição empregue esse termo), só de veto, e veto puramente suspensivo, superável pela mesma maioria da primeira deliberação (artigo 110.^o)^{24,25}; preveem-se promulgação tácita ao fim de certo tempo e a possibilidade de ultrapassagem da recusa (artigo 114.^o); não há veto das leis de revisão e das decisões políticas das Cortes (artigo 112.^o); tão pouco existe poder de dissolução.

²² Cfr. o discurso de MANUEL FERNANDES TOMÁS na sessão de 10 de Agosto de 1821 (*Diário das Cortes*, 1821, págs. 1849-1850): «O direito que tem a nação quando elege os deputados é o direito que compete a cada um dos cidadãos individualmente, mas não é exercício da soberania, porque não legisla, não executa as leis, não julga, nem administra. O exercício de direitos de soberania nunca pode estar coletivamente na nação; ela elege os seus representantes para exercitarem a soberania, pois que ela a não pode exercitar por si coletivamente; portanto, não podemos chamar ato de soberania ao direito que compete a cada um dos cidadãos para nomear os seus representantes».

²³ Contra, MANUEL FERNANDES TOMÁS, discurso na sessão de 19 de Abril de 1822 (*ibidem*, pág. 881): «O Congresso, privando os trabalhadores de votarem nas eleições, irá pôr a nação portuguesa em pior estado do que estava antes de se estabelecerem as eleições diretas; por este

²⁴ Cfr. MANUEL FERNANDES TOMÁS, discurso na sessão de 26 de Fevereiro de 1821 (*Diário das Cortes*, 1821, págs. 161-163): «Dar ao rei o veto absoluto serviria de dano à nação, porque estorvaria a marcha da nossa reforma».

²⁵ Sobre a questão do veto real, v. JORGE MIRANDA, *Contributo para uma teoria da inconstitucionalidade*, Lisboa, 1968, pág. 53, nota; MARGARIDA SALEMA, *O direito de veto na Constituição de 1976*, Braga, 1980, págs. 8 e 9.

O rei deve ouvir o Conselho de Estado nos negócios graves, em particular sobre o veto, a guerra e a paz e os tratados (artigo 167.^o)²⁶. Todos os decretos do rei devem ser assinados (referendados) pelos secretários de estado (artigo 161.^o)²⁷.

No tocante ao poder judicial, consagra-se a figura do juiz *letrado* ou de carreira, dotado de garantias de inamovibilidade (artigos 179.^o e 182.^o e segs.).

III – Não se trata de um sistema parlamentar, por causa desse regime de separação e porque os secretários de estado são nomeados e demitidos livremente pelo rei (artigo 123.^o-ii), e perante ele responsáveis (artigo 131.^o); a sua responsabilidade modo, qualquer cidadão português não gozará de direitos mais precisos que o homem pode ter na sociedade que é o de escolher aquele que o há-de representar. Se se admite o rico a votar, por que há-de ser excluído o que não tem nada?» perante as Cortes dá-se apenas por atos ilícitos (artigos 103.^o-xv, 159.^o e 160.^o); e, se podem falar e ser chamados a prestar declarações diante delas, não podem estar presentes às votações (artigo 91.^o).

Contudo, se a Constituição tivesse podido aplicar-se, de duas uma: ou a separação rígida de poderes instituída teria tornado inviável o governo ou este ter-se-ia convertido em governo parlamentar, por a responsabilidade ministerial passar a ser responsabilidade política (como sucedeu, no século XVIII, em Inglaterra).

6. VIGÊNCIA

Votada em 23 de setembro de 1822, a Constituição seria abolida ou revogada, logo em maio de 1823, por D. João VI, regressando-se ao regime anterior, embora o rei tenha mandado elaborar um projeto de Constituição²⁸.

²⁶ O Conselho de Estado não é, de resto, apenas órgão consultivo. Cabe-lhe também propor ao rei as pessoas para os lugares da magistratura e para os bispados (artigo 168.^o).

²⁷ Como observou OLIVEIRA MARTINS (*Política e História*, I, na edição de Guimarães Editores, Lisboa, 1957, pág. 90), a monarquia não entra na Constituição de 1822 como um elemento; é apenas uma tradição, uma instituição, a que por conveniência se conserva, uma vida que não é vida.

²⁸ Sobre as intenções e os preparativos de outorga de uma Constituição por D. João VI, v. NUNO ESPINOSA GOMES DA SILVA, *Nótulas histórico-jurídicas*, in *Revista Jurídica*, 1979, págs. 113 e segs.; RODRIGUES DIAS, *José Ferreira Borges – Política e Economia*, Lisboa, 1988, págs. 209 e segs.; PAULO FERREIRA DA CUNHA, *Para uma história constitucional do Direito português*, Coimbra, 1995, págs. 371 e segs.; JORGE PEREIRA e FERNANDO DORES COSTA, *D. João VI*, Lisboa, 2006, págs. 308 e segs. Conhece-se também um projeto lateral: v. ANTÓNIO MANUEL HESPANHA, *O projeto institucional do tradicionalismo reformista: um projeto de Constituição de Francisco Manuel Trigoso de Aragão Morato (1823)*, Lisboa, 1981.

Em 1836, após a revolução de setembro, a Constituição de 1822 voltaria a vigorar, a título precário, até à Constituição de 4 de abril de 1838, votada pelas Cortes e aceite pela Rainha D. Maria II, num exercício conjunto ou bilateral de poder constituinte²⁹.

²⁹ O Decreto de 10 de setembro de 1836 restabeleceu a Constituição «com as modificações que as circunstâncias fizeram necessárias» e convocou Cortes para fazerem nela as modificações «convenientes».

Do poder absoluto ao poder mínimo: o rei na Constituição de 1822

VITAL MOREIRA*

1. Junto com a nobreza, o rei é o grande perdedor da Revolução Liberal de 1820 e da Constituição de 1822.

Embora o manifesto revolucionário de 24 de agosto de 1820 assegurasse a continuidade da dinastia de Bragança, D. João VI, ausente no Brasil desde 1808, vai ser completamente afastado do processo constituinte e o seu poder vai ser reduzido ao mínimo na Constituição de 1822.

Depois de um período de indefinição quanto ao modo de convocação das prometidas Cortes, no final de outubro de 1820, a Junta Preparatória das Cortes afasta definitivamente a ressurreição das antigas Cortes, de representação estatal tripartida, optando pela convocação de Cortes de representação unitária da Nação, concebida como coletividade dos cidadãos.

O rei era liminarmente afastado do poder constituinte, que tradicionalmente compartilhara com as Cortes, na aprovação das Leis Fundamentais do Reino. A Constituição viria a ser elaborada, aprovada e decretada pelas Cortes, sem nenhuma participação régia. Com a adesão do Rio de Janeiro à Revolução e às Cortes vintistas, o rei vê-se compelido a jurar antecipadamente a Constituição que estava a ser elaborada em Lisboa. Mais tarde, a 4 de julho de 1821, de regresso a Portugal, viria a jurar presencialmente as Bases da Constituição; e, depois, a própria Constituição, a 1 de outubro de 1822.

Logicamente, também as futuras revisões da Constituição ficavam isentas de sanção ou promulgação régia (art.º 112º).

2. A Constituição vai estipular todos os princípios da revolução constitucional liberal contra a monarquia absoluta, tal como desenvolvidos pela Revolução

* Professor catedrático da Universidade de Coimbra (jubilado) e da Universidade Lusíada do Porto. Sumário da comunicação.

francesa e consagrados na Constituição de 1791 e depois replicados na Constituição de Cádiz de 1812.

A saber:

Antigo regime	Constituição de 1822
soberania régia	soberania da Nação
antigas cortes de representação estamental	novas cortes de representação unitária da nação
concentração régia de poderes do Estado	separação de poderes, ficando o rei reduzido à titularidade do poder executivo
condição de súbditos do rei dos membros da coletividade	condição de cidadãos, cotitulares da soberania
ausência de liberdades individuais	bill of rights a encabeçar a Constituição
natureza absoluta do poder régia	limitação do poder executivo pelas Cortes e tribunais e pelas liberdades individuais
âmbito material ilimitado do poder político	separação liberal entre o Estado e economia e sociedade

Mas a Constituição de 1822 vai aplicar estes princípios de uma forma assaz radical, tendente a acentuar a desqualificação do lugar constitucional do rei, sem paralelo em nenhuma constituição precedente.

3. O primeiro fator de desqualificação do rei tem a ver com a sua reconfiguração como “poder constituído”, como magistrado sem autoridade política própria.

Com efeito, depois de estatuir que «*a soberania reside essencialmente na nação*» (art.º 26º), a Constituição acrescentava que «*não poder ser exercida senão pelos seus representantes legalmente eleitos*» — onde se não contava evidentemente o rei. Logicamente, agora «*a autoridade do rei provém da nação*» (art.º 121º). Ou seja, na Constituição de 1822, o rei aparecia desprovido de legitimidade política própria e claramente secundarizado em relação às Cortes.

4. Em segundo lugar, no sistema constitucional de estrita separação de poderes, o rei aparecia reduzido à titularidade do poder executivo, aliás exercido pelos secretários de Estado, por ele nomeados e sob sua autoridade (art.º 30º).

5. Em terceiro lugar, a autonomia das Cortes afastava qualquer intervenção régia no poder legislativo.

6. Em contrapartida, porém, o poder executivo não era autónomo em relação às Cortes.

O Conselho de Estado, que era o órgão consultivo do rei, não era de nomeação livre, só podendo ser nomeado pelo rei de entre listas tríplexes aprovadas em Cortes (art.º 124º). Além disso, embora o governo não dependesse politicamente das Cortes, estas podiam chamar os secretários de Estado a comparecer perante elas (art.º 91º) e tinham o poder de desencadear um processo de *impeachment* contra eles, por qualquer ato ilícito por violação da Constituição e/ou da lei (art.º 159º). Por último, o rei não podia abdicar da coroa nem sair do país sem o consentimento das Cortes (art.º 125º).

7. Na configuração minimalista do papel do rei, a Constituição de 1822 ia além de todos os precedentes constitucionais.

No Reino Unido, nessa altura, o rei ainda detinha as prerrogativas de dissolução do Parlamento e de veto legislativo absoluto.

Nos Estados Unidos da América, o Presidente, titular efetivo do poder executivo e chefe do Estado, mantinha um poder de veto legislativo qualificado (só superado por nova votação por maioria de dois terços no Congresso).

Na Constituição francesa de 1791 — que considerava o rei como “representante da nação” junto com a Assembleia Nacional —, o rei tinha um poder de veto legislativo que só podia ser superado se o diploma fosse confirmado pelas duas legislaturas seguintes; e também podia convocar a Assembleia Nacional.

Na Constituição de Cádiz de 1812, o poder legislativo era expressamente partilhado entre o rei e as Cortes e a denegação da sanção régia só era superada se o diploma fosse aprovado à terceira vez, em outros tantos anos. O rei também tinha poder de iniciativa legislativa.

8. Junto com outras opções constitucionais igualmente radicais — como o parlamento unicameral, eleito diretamente por sufrágio masculino alargado, sem requisitos censitários, acabando com a representação própria das antigas classes privilegiadas —, o tendencial aniquilamento constitucional do rei não terá sido

irrelevante na criação de condições para a contrarrevolução antiliberal da Vila-francada e a brevidade do triénio vintista.

O regresso do constitucionalismo, com a Carta Constitucional de 1826, implicou um extraordinário reforço do papel do rei, como titular cumulativo do poder executivo e do novo “poder moderador”, além de cotitular do poder legislativo (nomeação da Câmara dos Pares e poder de veto absoluto). Passou-se do oito para o oitenta, embora dentro dos cânones da monarquia liberal.

Desafortunadamente, o equilibrado compromisso constitucional setembrista de 1838 não vingou.

A primeira Constituição republicana (1911) haveria de repetir o erro de 1822, esvaziando o papel do Presidente da República, de novo reduzido a titular nominal do poder executivo, sem poder de veto nem poder de dissolução parlamentar. Embora menos efémera do que a Constituição vintista, também esta não teve vida longa.

Em reação à I República, a Constituição de 1933 veio novamente hipervalorizar o papel do Chefe do Estado, como cotitular do poder executivo e titular de um forte poder moderador, agora num contexto autocrático e autoritário.

A Constituição de 1976, instaurando a atual república democrática, deu mostras de ter aprendido com a experiência constitucional do país quanto ao papel do Presidente da República, conferindo-lhe uma posição autónoma, como poder moderador, em relação aos três poderes clássicos, no quadro de um sistema de governo de tipo essencialmente parlamentar. A longevidade da Constituição mostra o êxito da fórmula adotada.

A Constituição de 1822: vigência curta, influência longa

MARIA LÚCIA AMARAL*

O INÍCIO DO CONSTITUCIONALISMO MODERNO

A Constituição de 1822 assinala o início do *constitucionalismo moderno* em Portugal. Se se entender, como alguns entendem, que a tradição intelectual do Ocidente contou desde sempre com uma certa doutrina «constitucional», compreendida como a corrente de pensamento que sustenta a superioridade do governo moderado e limitado por regras que orientam o seu exercício¹, não restam dúvidas de que, a partir do século XVIII, com a Constituição dos Estados Unidos de 1787 e com a Revolução Francesa de 1789, uma tal doutrina adquiriu uma muito particular declinação moderna. Traduziu-se ela na ambição iluminista de projectar para o futuro o modo de vida de uma certa comunidade política, decidido por um *poder constituinte* situado em certo tempo e espaço e regulado sob a forma de *artigos de lei*. Nesta acepção, o constitucionalismo moderno — que pretendeu continuar a tradição antiga do governo moderado reunindo num único documento escrito as «regras» relativas ao exercício do poder político estadual e os modos da sua relação com os membros da *polis* — foi vivido em Portugal a partir de 1820. A Constituição de 1822 marcou, pois, o seu início.

Seguiu-se-lhe um ciclo que se estendeu, com uma especial «simetria», pelos séculos XIX e XX. Em cada um deles se escreveram três diferentes textos constitucionais. No século XIX escreveu-se, em 1822, a Constituição que exprimiu a hegemonia do pensamento *vintista*; em 1826, a Carta Constitucional, que inaugurou o ciclo longo do *cartismo*; e em 1838 a chamada Constituição *setembrista*, que, na turbulência do Portugal da primeira metade de oitocentos, pretendia encontrar o ponto médio entre o *vintismo* e o *cartismo*. No século XX a

* Provedora de Justiça, sócia correspondente da ACL.

¹ Maurizio Fioravanti, *Constitución, de la Antigüedad a nuestros días*, Editorial Trotta, Madrid, 2001.

Constituição de 1911 consagrou a República, a de 1933 o Estado Novo e a de 1976, hoje vigente, o Estado de Direito Democrático. Neste ciclo de dois séculos só o texto de 1933 se apartou do programa do «constitucionalismo moderno».

A capacidade para durar é, por razões bem compreensíveis, o grande desafio histórico que se apresenta ao conceito moderno de constituição. No ciclo de seis textos constitucionais que fomos escrevendo ao longo dos últimos dois séculos, o que se estabeleceu em 1822 foi aquele que menos capacidade [para durar] revelou. A Constituição *vintista* foi a que, entre todas, mais curto tempo de vigência teve. No entanto, uma coisa foi a sua vigência curta; e outra, completamente diferente, a sua influência longa.

VIGÊNCIA CURTA

Curto foi o tempo de vigência da Constituição de 1822. É aprovada a 23 de Setembro de 1822 pelas chamadas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa reunidas em Lisboa no (actual) Palácio das Necessidades. D. João VI jura-a poucos dias depois, a 1 de Outubro de 1822. No entanto, apenas oito meses mais tarde — exactamente a 27 de Maio de 1823 — dá-se a insurreição da Vilafrancada, conduzida pelo Infante D. Miguel. Em proclamação dirigida aos Portugueses, o Infante diz ao que vem. Anuncia que chegara o tempo de “quebrar o férreo jugo que ignominiosamente se vive (...) com o Rei reduzido a mero fantasma”². Como para os insurrectos a redução do Rei a mero fantasma era consequência inelutável da Constituição de 1822, D. João VI põe termo à sua vigência logo nos primeiros dias de Junho de 23.

Segue-se toda a violência que marcou a morte do Portugal velho e o nascimento do Portugal novo, moderno, constitucional, liberal.

Ao que parece, D. João VI, ao pôr termo à vigência de oito meses da Constituição de 1822, não teria a intenção de restaurar pura e simplesmente o velho regime³. Procurando evitar um confronto sangrento, terá querido tomar medidas

² Clemente José dos Santos, Documentos para a História das Cortes Gerais da Nação Portuguesa, 1883, Lisboa, Imprensa Nacional Tomo I, p. 698.

³ Isabel Nobre Vargas e Luís Reis Torgal, “Da revolução à contra-revolução: vintismo, cartismo, absolutismo. O exílio político”, em *História de Portugal*, José Mattoso (dir.), Quinto Volume, *O Liberalismo*, pp. 65-87 (68).

de conciliação em todas as frentes: quanto a D. Miguel, quanto a D. Carlota Joaquina, quanto ao Brasil e — também — quanto à *constituição*, por cuja existência tanto tinham lutado os homens da chamada Revolução Liberal do Porto em 1820⁴. E é assim que encarregará Palmela de presidir a uma junta que deveria redigir uma outra *constituição*, mais moderada, que fosse capaz de unir em Portugal o *velho* e o *novo*, coisa que visivelmente a Constituição de 1822 não fora capaz de fazer. Mas D. João VI morre quase três anos depois, a Março de 1826, sem que tal união se desse. Sucede-lhe D. Pedro, o IV de Portugal e I do Brasil, que, do outro lado do Atlântico, outorga a Carta Constitucional, o tal texto que procuraria ligar o «antigo ao moderno». Mas frustra-se a ligação. Em 1828, D. Miguel, regressado de Viena, quebra o juramento que tinha feito à Carta e determina, em Março, o seu fim, restaurando as antigas Cortes que o proclamam rei absoluto. Segue-se a Guerra Civil que só termina com a Convenção de Évora Monte em 1834, com a vitória das forças do constitucionalismo liberal.

No imediato pós-guerra volta o País a reger-se pela Carta Constitucional. Reúne-se então pela primeira vez em S. Bento o Parlamento, que, segundo a Carta, é bicameral, com uma câmara baixa, a dos Deputados, e uma câmara alta, a dos Pares. Mas é intensa a turbulência política que se vive sobretudo na Câmara Baixa. À direita sentam-se os cartistas, conservadores, que defendem o modelo da Carta; mas à esquerda sentam-se os vintistas, que anseiam pelo regresso da vigência da Constituição de 1822. Quando, em 1836, se dá a chamada Revolução de Setembro, estes últimos [a ala esquerda parlamentar], chefiados pelos deputados do Porto que têm à sua cabeça Passos Manuel, chegam a Lisboa com uma fundamental exigência: que se reponha imediatamente em vigor a Constituição de 1822. D. Maria II cede. E a constituição vintista volta a vigorar precariamente entre 10 de Setembro de 1836 e 4 de Abril de 1838, dia em que a Rainha jura a Constituição de 1838, a chamada “constituição setembrista”, que, essa sim, procurará fazer (com o prestimoso contributo de, entre outros, Almeida Garrett) a ponte entre o «esquerdismo vintista» e o «conservadorismo cartista». Mas também não será grande a sorte da constituição setembrista. Em 1842, na sequência do golpe de Costa Cabral, é reposta

⁴ Por todos, Vital Moreira e José Domingues, *No Bicentenário da Revolução Liberal, I, Da Revolução à Constituição/1820-1822*, Porto Editora, Porto, 2020.

em vigor a Carta Constitucional, que se manterá, em ciclo longo (o mais longo até agora), e com diferentes «Actos Adicionais», até à implantação da República em 1910⁵.

Assim, e no seu todo, a Constituição de 1822, a primeira do «Portugal novo», durará formalmente muito pouco. Menos de oito meses entre Setembro de 1822 e Junho de 1823; menos de dois anos entre Setembro de 1836 e Abril de 1838. Mas bem mais longa virá a ser a sua influência, que se viria a traduzir — ao longo de todo o constitucionalismo monárquico e para além dele — na *persistente memória das suas ideais fundamentais*.

INFLUÊNCIA LONGA

1. A declaração de direitos

Esta *persistente memória* incidiu sobre dois pontos muito diferentes. Por um lado, teve como referência o *modelo institucional*, ou de *governança*, que a Constituição de 1822 consagrava. Mas, por outro, teve como ponto de referência a *carta de direitos* dos portugueses que ela incluía. Começemos pela evocação deste último tema que demonstra, porventura de modo mais visível do que qualquer outro, a função que o texto de 1822 cumpriu na história do nosso constitucionalismo moderno.

Quando as Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa se reúnem pela primeira vez em Lisboa, no actual Palácio das Necessidades, a 24 de Janeiro de 1821, D. João VI encontrava-se no Brasil, para onde tinha rumado (ainda como Regente) quase doze anos antes em companhia dos grandes do Reino e demais nobreza. O procedimento *constituente* — que se iniciara com a eleição dos membros das Cortes e que visava cumprir a principal exigência de todos quantos haviam feito a revolução liberal de 1820⁶ — tinha-se, portanto, desenvolvido sem o concurso da Coroa e sem a auscultação da sua vontade. Escrever uma constituição significava, no entanto, exercer a plenitude

⁵ Para uma síntese (entre bibliografia inabarcável), “A vitória definitiva do liberalismo e a instabilidade constitucional: cartismo, setembrismo e cabralismo”, em *História de Portugal*, cit. *supra* nota 3, pp. 89-105, e Maria de Fátima Bonifácio, *A Monarquia Constitucional, 1807-1910*, Texto Editores, Lisboa, 2010.

⁶ Quanto ao procedimento que foi adoptado para a eleição dos Deputados das Cortes Gerais, e a sua inspiração no sistema eleitoral espanhol de Cádiz (1812), ver obra citada *supra*, nota 4.

do poder soberano, de acordo com todo o pensamento moderno que de França vinha e que tinha sido, entre outros, teorizado e difundido em 1789 por Emmanuel Sieyès no opúsculo *Qu'est-ce que le tiers État*. O exercício “unilateral” deste poder por parte de uma assembleia eleita abria por isso uma fissura profunda no que fora durante séculos o tecido da constituição tradicional portuguesa, que dizia que pertencia ao Rei — agora, o da dinastia da sereníssima casa de Bragança — o governo legítimo do país, coadjuvado por estamentos reunidos em Cortes.

Conscientes da rutura que provocavam, os constituintes de 1821-22 queriam um país que fosse súbita e radicalmente novo; e entendiam que a sua construção deveria ser pensada e cumprida com o concurso mínimo da vontade régia. Este entendimento, que justifica o modelo de governação que a Constituição de 1822 consagra, explica também o singular procedimento que foi seguido com a assinatura, em 9 de Março de 1821, das chamadas *Bases da Constituição*⁷. Como explica o preâmbulo que as antecede, as *Bases* reúnem *in nuce*, numa síntese de não mais do que 37 artigos, os “princípios” que, por serem “mais adequados para assegurar os direitos individuais dos cidadãos e estabelecer a organização e limites dos Poderes Políticos do Estado”, virão a enformar o texto final. E toda a sua primeira secção resume o essencial do programa do constitucionalismo moderno: a garantia da “liberdade, da segurança e da propriedade de todo o cidadão”; o direito a “não ser preso sem culpa”; a “livre comunicação do pensamento” como um dos “mais preciosos direitos do homem”; o imperativo de que a “lei [seja] igual para todos” e a exigência de que “nenhuma lei, e muito menos a penal, seja estabelecida sem absoluta necessidade”, são alguns dos pontos cardeais que norteiam os seus primeiros 15 artigos, que assim se constituem como uma [primeira] declaração de direitos, de efeito similar àquele que em França teve a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, aprovada pela Assembleia Nacional a 26 de Agosto de 1789.

⁷ Segundo J. J. Gomes Canotilho, “o significado jurídico-constitucional destas bases tem permanecido relativamente obscuro.” (“As constituições”, em *História de Portugal*, dir. José Mattoso, Quinto Volume, cit., p. 150). O sentido parece, porém, ser indissociável da particular circunstância histórica que na altura se vivia, com a transferência da Coroa para o Brasil, e com a constituição, em 1815, do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

Assim que chega do Brasil, a Julho de 1821, D. João VI *jura* perante as Cortes Constituintes estas Bases, vinculando-se deste modo a aceitar o resultado de um processo constituinte que lhe fora alheio. E este resultado, constante do texto que virá a ser aprovado em Setembro de 1822, desenvolve no seu Título I o elenco de direitos que a “declaração” de meses antes já tinha consagrado. Esta é a história; mas dela há que retirar uma conclusão que se nos afigura fundamental.

Com a excepção da Constituição do 1933, todos os textos constitucionais que fomos escrevendo ao longo de dois séculos, tanto em monarquia quanto em república, mantiveram o sentido essencial desta nossa primeira “declaração” de direitos. Quer isto dizer que o *fil rouge* que une a história do constitucionalismo português tem um início claro, que remonta às Bases da Constituição de 1822. Influência mais longa dificilmente se vislumbraria.

2. O Rei e a Constituição: o modelo institucional ou de governo

Quanto ao *modelo institucional*, a influência persistente da Constituição de 1822 traduziu-se nisto: todos os outros textos constitucionais que fomos escrevendo ao longo do século XIX tiveram a preocupação de dar, às questões essenciais que o vintismo identificara e resolvera, soluções *opostas* às encontradas em 1822. E essas questões eram, basicamente e no essencial, três.

Primeira, a de se saber se o Parlamento deveria ser unicameral ou bicameral, e qual a extensão da sua base electiva — ou, por outras palavras, quão alargado deveria ser o voto que sustentasse o Parlamento, ou a parte dele, que deveria ser eleita. “Radical” era a resposta dada pelo *vintismo* a esta questão. O Parlamento (as «Cortes Ordinárias») que a Constituição de 1822 consagrava tinha uma única Câmara, eleita por sufrágio directo e o mais alargado possível. No pólo oposto encontrava-se a Carta Constitucional. O Parlamento cartista era bicameral. Incluía a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Pares. Só a primeira era eleita, mas por sufrágio indirecto e restrito, fortemente capacitário e censitário. A segunda, a Câmara Alta, era composta por Pares nomeados vitaliciamente pelo Rei e sem número fixo. Pelo meio ficava a Constituição setembrista de 1838: mantinha o bicameralismo, mas substituíu a Câmara dos Pares por um Senado, também ele eleito; e alargava o direito de voto, embora restringisse fortemente a capacidade para se ser eleito sobretudo na condição de «senador».

Em segundo lugar, como grande questão fulcral aberta pelo modelo vintista, figurava a extensão dos poderes conferido ao Rei no quadro do princípio da separação entre legislativo, executivo e judicial. Mais uma vez, “radical” era aqui a solução vintista, contra a qual se desenhava o modelo da Carta e da Constituição de Setembro. De acordo com a Constituição de 1822, ao Rei deveria ser conferido o estrito poder executivo, sem nenhuma interferência em quaisquer outros poderes do Estado. O Monarca chefiava o Governo. Mas não podia dissolver as Cortes nem tão pouco podia recusar a sua sanção aos projectos de lei que delas emanassem. Mais uma vez também, no pólo oposto se encontrava a Carta Constitucional. De acordo com o “cartismo”, ao Rei deveria ser conferido o *Poder Moderador*, que lhe permitiria interferir em todos os demais poderes do Estado: determinando integralmente a composição da Câmara Alta; dissolvendo a Câmara Baixa, dos Deputados; e podendo impedir, com veto absoluto, a entrada em vigor de qualquer lei que do Parlamento viesse. Sempre no meio continuava a Constituição de Setembro, que, embora eliminando o *Poder Moderador*, considerava o Rei como co-titular do poder legislativo (mantendo, portanto, a possibilidade de exercício do veto absoluto).

Finalmente, por último mas não em último, o fundamento de tudo isto: a questão da soberania e da sua sede. A Constituição de 1822 seguia o princípio estrito da soberania nacional. Como dizia o seu artigo 26.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.* Completamente outra era a «filosofia» da Carta, que — de acordo com o espírito restauracionista das outras ao tempo outorgadas por Monarcas — seguia o princípio da legitimidade dual: *os representantes da Nação* (dizia o seu artigo 12.º) *são o Rei e as Cortes Gerais.* A tensão entre os dois princípios — o vintista, de exclusiva soberania nacional, e o cartista, de legitimidade dual — era mais uma vez atenuada pela intenção setembrista, que proclamava que *a soberania reside essencialmente em a Nação, da qual emanam todos os poderes políticos* (artigo 33.º)⁸.

⁸ Quanto aos sistemas de governo de 1822, 1826 e 1838, por todos e para maiores desenvolvimentos, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional, o sistema de direito constitucional português*, Tomo I, 2, 10.ª edição, Coimbra Editora, 2014.

3. Cercar o trono de instituições republicanas

A “radicalidade” do modelo institucional da Constituição de 1822 fez dela o exemplo da fragilização da monarquia. Os seus detractores chamavam-lhe «o folheto». Passos Manuel dizia dela, citando Lafayette, que pretendia «cercar o trono de instituições republicanas», o que conviria ao ideal da Revolução de Setembro de 1836. Terminada esta com o golpe de Costa Cabral, em 1842, escrevia-se então na *Gazeta Literária do Porto* que, sendo o modelo vintista o resultado do «ímpeto de uma facção demagógica», a ordem que nele se previa seria tal que «o trono, se nela ainda fosse consignado, devia ir-se obliterando, abafado pelas instituições republicanas». Por isso se diz comumente que o ideal de 22, esquecido pelo longo ciclo da vigência da Carta (mas sempre presente, como referência, no conteúdo “reformista” dos seus actos adicionais) viria a ressurgir em 1911, com a Constituição Republicana⁹. Alguns pontos merecem, no entanto, ser recordados a propósito deste dito comum¹⁰. É difícil concluir que os homens que escreveram a Constituição de 1822 pretendessem pôr em causa o trono e o altar, replicando nestes dois domínios o auge da Revolução Francesa. Por um lado, trinta anos tinham já passado desde que em França se vivera esse auge. Em 1822 as monarquias restauradas faziam curso por toda a Europa. Por outro lado, o que tornava singularíssima a condição da monarquia portuguesa era, inevitavelmente, a questão brasileira. O processo constituinte português só parece ser compreensível, no modo concreto do seu desenvolvimento, tendo em conta a subsistência daquela questão, e o ressentimento que ela havia gerado, deste lado do Atlântico, sobretudo desde que em 1815 D. João VI constituíra, à margem das Leis Fundamentais do país, o *Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves*. A toada nostálgica do preâmbulo da Constituição (*As Cortes Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, intimamente convencidas de que as desgraças públicas, que tanto a têm 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*

⁹ Entre tantos, Teófilo Braga, *História das Ideias Republicanas em Portugal*, 3.ª edição, Nova Vega, 2010.

¹⁰ Que se tende a conjugar com um outro, segundo o qual toda a hesitação do século XIX português (ou o seu *carácter irresoluto*) se teria repercutido na primeira metade do século XX: na República, que teria feito *regressar* o vintismo, e no Estado Novo, que teria raízes no Portugal pré-moderno, afinal vencido em Évora Monte.

pelo restabelecimento dessas 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 dos seus filhos; decretam a seguinte Constituição Política) ganha inteligibilidade se se tiver em conta a singular condição de um Portugal ressentido com a escolha da ausência régia. A cultura republicana, que se desenvolve a partir de 1848, encontra já um país diferente. O Portugal *vintista*, que tanto queria *cercar o trono de instituições republicanas* quanto *restabelecer, ampliar e reformar as leis fundamentais da Monarquia*, parece mover-se ainda em um muito diverso horizonte.

A Ordem Constitucional da Monarquia Liberal

GONÇALO DE ALMEIDA RIBEIRO*

I

A revolução de 1820 prometia uma «Constituição». O termo era antigo. No discurso jurídico medieval e moderno, designava sobretudo a lei decretada por um príncipe secular ou eclesiástico, embora a expressão também fosse usada, num sentido analógico com «constituição física», para designar a forma de articulação entre os diversos órgãos do corpo político, sobretudo as leis fundamentais que regiam a sucessão ao trono e definiam as prerrogativas do soberano — a que cabia, como cabeça de um corpo saudável, o governo do reino. O discurso revolucionário apropriou-se em parte desta tradição para apresentar a «Constituição» como um *restabelecimento* de leis fundamentais atropeladas pela monarquia absoluta. A própria revolução, assim concebida a sua expressão constitucional, não seria uma ruptura com o passado através da acção colectiva transformadora da história — o sentido que adquiriu com a Revolução Francesa —, mas o movimento cíclico de regresso a um ponto de partida, como indica a antiga conotação astronómica do termo.

Mas os vintistas não eram reformistas, eram revolucionários no sentido francês: a promessa de uma constituição significava a *ruptura com a tradição*, a codificação dos princípios de uma *nova ordem de convivência* entre os portugueses. A Constituição não seria o repositório mais ou menos selectivo do passado, mas uma receita radical para o futuro, com os ingredientes constantes do artigo 16.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: «A sociedade em

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Juiz Conselheiro do Tribunal Constitucional. Este texto corresponde, no essencial, à comunicação apresentada na Sessão Comemorativa do Bicentenário da Constituição de 1822. Um ensaio do autor com o mesmo título, mas com objecto ampliado e extensão maior, será publicado em Pedro Machete, Gonçalo de Almeida e Mariana Canotilho (orgs.), *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Presidente Manuel da Costa Andrade*, Coimbra, Almedina, 2023. Um outro texto, intitulado «Constitucionalismos da Revolução Liberal», próximo no conteúdo e extensão do que agora se publica, está destinado ao *Dicionário Crítico da Revolução Liberal*, obra coordenada por Rui Ramos, Nuno Gonçalo Monteiro, José Luís Cardoso e Isabel Corrêa da Silva.

que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação de poderes não tem Constituição». A referência no preâmbulo da Constituição de 1822 ao «restabelecimento» das «leis fundamentais», ainda que «ampliadas e reformadas», era sobretudo uma defesa retórica contra o clima internacional hostil gerado pela Santa Aliança de 1815, através da qual as grandes monarquias continentais tinham repudiado o espírito revolucionário e se haviam comprometido a defender os direitos hereditários das dinastias reinantes. A revolução portuguesa prometia a ruptura constitucional, mas procurava dissimular a sua natureza e o seu desígnio.

Em França, os Estados Gerais convocados em 1789 por Luís XVI (1754-1793) pela forma tradicional tinham-se reinventado como Assembleia Nacional Constituinte, aprovando a Declaração de Direitos — base ideológica da nova Constituição — e, finalmente, a Constituição de 1791. Em Portugal, em Dezembro de 1820, a Junta de Governo de Lisboa convocou as «Cortes», mas não se tratava agora da assembleia consultiva das três ordens tradicionais (os «braços do reino»), representadas por procuradores que exprimiam perante o rei — o representante do reino — reivindicações particulares ou estamentais. Não se tratava de «ressuscitar as antiquadas formas do feudalismo e um vão simulacro de cortes», mas sim «eleger mandatários em que se personalizasse realmente a vontade universal». As Cortes Extraordinárias e Constituintes que se reuniram a 26 de Janeiro de 1821 foram eleitas, ainda que de forma indirecta, por sufrágio aberto a todos os homens adultos — sem as distinções próprias de uma sociedade corporativa —, e proclamaram-se *representantes da Nação*. Esta não era agora, como tinha sido durante séculos, o conjunto das gentes ligadas pelo facto do nascimento a um reino com uma constituição histórica sedimentada e intangível, mas um sujeito político revolucionário: uma associação de *indivíduos livres e iguais* que, acordando de um longo sono de obscurantismo e conformismo, avocavam colectivamente o *poder soberano* de refundar a ordem política. As Cortes Constituintes, únicas representantes legítimas da nação, exerceriam este poder originário e absoluto através da criação *ex nihilo* de uma obra constitucional.

Porém, não se tratava de uma Constituição qualquer. O princípio da soberania nacional, ao contrário do voluntarismo radical da «soberania popular», encerrava uma determinada *ideia de ordem*. Indivíduos livres e iguais não se associariam com o fim de se submeterem a uma vontade particular — fosse ela a de um

monarca, de uma elite ou da maioria — para governar as suas vidas e prescrever o caminho da sua felicidade. «A finalidade de toda a associação política — reza o artigo 2.º da Declaração de Direitos de 1789 — é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do Homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão». Em 1776, os americanos já tinham anunciado ao mundo, na sua Declaração de Independência, que tomavam como «verdades evidentes» que «todos os homens são criados iguais, e são investidos pelo Criador de certos Direitos inalienáveis, entre os quais a Vida, a Liberdade e a Procura da Felicidade» e que «a fim de assegurar esses direitos, os governos são instituídos entre os homens, derivando os seus justos poderes do consentimento dos governados». A vontade comum dos indivíduos que integravam a Nação só poderia ser a de fazer uma Constituição que reconhecesse e garantisse os seus direitos. O princípio conservador destes direitos era, de acordo com a lição de Montesquieu (1689-1775), a separação de poderes, que prevenia os abusos de autoridade e impedia a confusão entre vontade geral e interesses particulares. Assim, os princípios fundamentais da Constituição revolucionária, a expressão suprema da emancipação política da Nação, eram necessariamente a *garantia dos direitos individuais* e a *organização separada dos poderes*.

Entre 8 de Fevereiro e 9 de Março, os deputados portugueses votaram umas «Bases da Constituição», divididas em duas secções, para servirem como texto constitucional provisório e acervo dos princípios «mais adequados para assegurar os direitos individuais do Cidadão, e estabelecer a organização e limites dos Poderes Políticos do Estado». A primeira secção dizia respeito aos direitos individuais, determinando que a Constituição «deve manter a liberdade, segurança e propriedade de todo o Cidadão»; e consagrando a liberdade de expressão e de imprensa, a igualdade perante a lei e a abolição dos privilégios de foro, a proibição da tortura e das penas cruéis, o acesso de todos aos cargos públicos segundo «os seus talentos e virtudes», o direito de petição e a inviolabilidade da correspondência. A segunda secção estabelecia o princípio da soberania nacional, a legitimidade representativa das Cortes e a necessidade de «uma bem determinada divisão» dos três poderes, mas também a confessionalidade da Nação Portuguesa («A sua Religião é a Católica Apostólica Romana») e a forma monárquica do governo («O seu Governo é a Monarquia constitucional hereditária»). O texto ressaltava a prerrogativa de os Bispos fazerem a «censura dos escritos publicados

sobre dogma e moral» e os direitos dinásticos da «Sereníssima Casa de Bragança», embora ao rei ficasse reservado apenas o poder executivo e o veto suspensivo das leis, para além de se estabelecer a proibição absoluta de veto real sobre as leis feitas nas Cortes Constituintes.

A *confessionalidade* nacional e a *hereditariedade* do governo parecem corpos estranhos na nova constelação constitucional. Na pureza dos princípios revolucionários, indivíduos livres e iguais não poderiam reconhecer uma religião nacional e um governo hereditário; antes reservariam a primeira à *consciência* e delegariam o segundo a *magistrados*. Aqui revelam-se duas condicionantes importantes do discurso da revolução liberal. Por um lado, apesar da sua pretensão transformadora e emancipatória, foi um discurso articulado num contexto histórico e improvisado na vida ativa, protagonizado por sujeitos imersos em complexos de crenças herdadas, nem sempre integradas numa doutrina coerente. Por outro lado, a ordem constitucional que a revolução procurava estabelecer dependia, não apenas da *coerência* — a unidade intelectual entre as várias partes da Constituição —, como da *estabilidade* — a capacidade de esta se impor como norma duradoira da vida coletiva. Numa sociedade profundamente católica e ancestralmente monárquica, a liberdade de culto e a forma republicana de governo seriam escolhas constitucionais dificilmente consensuais e seguramente inviáveis. O catolicismo e a monarquia teriam de ser absorvidos e negociados no universo simbólico do discurso constitucional, sob pena de este, caindo no *radicalismo intelectual*, se deixar devorar por uma revolução permanente a que só a contra-revolução poderia pôr termo, como tinha acontecido em França. De resto, não havia aqui nenhuma novidade: em Espanha, a Constituição de Cádiz de 1812 — principal fonte directa de inspiração do constitucionalismo vintista —, reposta em vigência precisamente em 1820 na sequência de um pronunciamento militar, consagrava o princípio da soberania nacional, ao mesmo tempo que afirmava a fé católica como a religião verdadeira e perpétua da Nação e reconhecia a forma monárquica hereditária do governo.

A Constituição aprovada a 23 de Setembro de 1822 — «em nome da Santíssima e Indivisível Trindade» — era, ainda assim, marcadamente *revolucionária*. Abria com um título dedicado aos direitos e deveres individuais de todos os cidadãos portugueses, destacando-se os direitos clássicos da «liberdade, segurança e

propriedade» — cuja conservação era definida como finalidade da associação política — e crescendo-lhes os demais, em larga medida daqueles derivados, que já constavam das Bases. No capítulo final da Constituição, uma disposição obrigava o poder público a garantir a existência de «escolas suficientemente dotadas, em que se ensine a mocidade Portuguesa de ambos os sexos a ler, escrever, e contar, e o catecismo das obrigações religiosas e civis». Em matéria de *organização política*, a Constituição estabelecia a separação entre os poderes legislativo, executivo e judicial. O primeiro residia nas Cortes, com dependência da sanção do rei, cujo veto (suspensivo) podia ser ultrapassado por nova aprovação do diploma. O segundo pertencia ao rei e aos secretários de estado por si livremente nomeados e demitidos. O terceiro aos juizes, nomeados pelo rei sob proposta do Conselho de Estado, de acordo com a legislação aplicável.

As Cortes tinham uma câmara única de deputados eleitos por *sufrágio direto* dos cidadãos — de acordo com um procedimento minuciosamente regulado —, por norma os maiores de vinte cinco anos (subentendendo-se que se tratava apenas dos homens), com a excepção dos filhos dependentes, criados de servir, vadios (desempregados), clérigos regulares (implicitamente equiparados a dependentes na ordem doméstica) e «para o futuro» os cidadãos que, tendo menos de dezassete anos na data da publicação da Constituição, «não souberem ler e escrever» ao atingirem a idade de vinte e cinco. Era um regime de sufrágio restrito, que distinguia cidadãos activos de passivos — os cidadãos instruídos, independentes e «limpos» do povo de analfabetos, pobres e «indignos» —, mas ainda assim razoavelmente inclusivo para a época. Cada deputado representava toda a Nação, pelo que o seu mandato era *livre*, como garantia da discussão pública e da deliberação esclarecida indispensáveis para que a lei aprovada pela maioria dos deputados fosse tomada como a expressão da «vontade nacional».

O rei não podia suspender ou dissolver as Cortes. Como a sua pessoa era inviolável, o que o isentava de toda a responsabilidade, os seus actos eram *referendados* pelos secretários de Estado, que assim os assumiam, respondendo perante as Cortes pelos delitos resultantes de inobservância das leis, abuso de poder, ofensas contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos e mau uso de bens públicos. Só as Cortes representavam a nação, e em consonância eram preeminentes na arquitectura constitucional dos poderes públicos. A 1 de

Outubro de 1822, D. João VI declarou aceitar e jurou guardar e fazer guardar a Constituição, o que significava o reconhecimento de que o seu poder legítimo passava a derivar dela e a conter-se nos estreitos limites nela definidos.

II

A Constituição de 1822 vigorou por escassos sete meses. A 7 de Abril de 1823, um exército francês comandado pelo Duque de Angoulême invadiu Espanha e pouco mais de um mês depois o regime absolutista foi restaurado, pondo-se termo ao «Triénio Liberal» (1820-1823) sob a vigência da Constituição de Cádiz. Em França, a monarquia dos Bourbons tinha sido restaurada em 1814 (e, após a derrota definitiva de Napoleão, novamente em 1815), ainda que com uma Carta Constitucional outorgada por Luís XVIII (1755-1824), uma exigência do Congresso de Viena. O rei francês vinha agora em auxílio do seu primo Fernando VII (1784-1833). Da mesma forma que em 1820 a revolução espanhola tinha impulsionado a portuguesa, a restauração em Espanha animou a *contra-revolução*. Uma insurreição liderada pelo Infante D. Miguel (1801-1866) em Maio de 1823, em Vila Franca de Xira (a *Vilafrancada*), precipitou a ruína do regime constitucional. D. João VI renegou a Constituição de 1822. Os contra-revolucionários dividiam-se entre *moderados*, partidários de uma monarquia constitucional de tipo inglês, e *legitimistas*, que pretendiam a restauração do regime tradicional. Em Abril de 1824, D. Miguel, patrocinado por sua mãe, a rainha D. Carlota Joaquina, levantou armas pela restauração (a *Abrilada*), mas fracassou nos seus intentos e foi enviado pelo rei para o exílio em Viena. Derrotadas a revolução e a contra-revolução radicais, o regime situou-se numa vida média, uma *monarquia moderada*, ainda que sem chegar a ter uma constituição escrita; e aí permaneceu até D. João VI morrer, a 10 de Março de 1826.

D. Pedro IV (1798-1834), filho primogénito do monarca falecido e sucessor aclamado pela regência, havia declarado a independência do Brasil em 1822, tornando-se no seu primeiro imperador. D. Pedro tinha outorgado a Constituição Política do Império do Brasil de 1824, após dissolver a Assembleia Nacional Constituinte em 1823. A 24 de Abril de 1826, o novo rei outorgou ao reino uma Carta Constitucional adaptada da congénere brasileira. Ciente da impossibilidade de uma união pessoal das coroas, D. Pedro decidiu abdicar do trono português a favor de sua filha de 7 anos, D. Maria da Glória (1819-1853), contratando os

esponsais desta com D. Miguel, exilado em Viena, que assumiria a regência até a rainha atingir a maioridade; isto sob condição de este *jurar a Carta*, o que veio a acontecer a 4 de Outubro de 1826. Era a tentativa de um compromisso — que haveria de falhar — entre constitucionalistas e legitimistas. A 13 de Março de 1828, D. Miguel, entretanto feito regente, dissolveu a Câmara dos Deputados e a 3 de Maio convocou as Cortes pela forma tradicional. Estas aclamaram-no rei a 7 de Julho. Os constitucionalistas, radicais e moderados, exilaram-se na Ilha Terceira. A 7 de Abril de 1831, D. Pedro abdica do trono imperial brasileiro a favor do seu filho de 6 anos e, declarando-se regente, assume a chefia da resistência liberal. A 8 de Julho de 1832, as suas tropas desembarcam no Mindelo. Era o início da Guerra Civil. Esta haveria de durar dois anos, até 26 de Maio de 1834, data da assinatura da Convenção de Évora Monte, que assinalou a derrota do miguelismo e a reposição do *regime constitucional*.

A Carta Constitucional de 1826 inscrevia-se na linha do «constitucionalismo restauracionista» inaugurado pela Carta Francesa de 1814, outorgada por Luís XVIII. No preâmbulo desta, o rei declarava que, embora «toda a autoridade na França» residisse na sua pessoa, os mais ilustres entre os seus predecessores — de São Luís e Filipe IV até Luís XIV — não tinham hesitado em «modificar o seu exercício de acordo com os tempos». Concedia que o «progresso da iluminação» e o «desejo dos súbditos» eram sinais da «necessidade real» de uma carta constitucional, cuja outorga exprimia a concordância entre a «sabedoria dos reis» e a «vontade do povo». Mas afirmava ao mesmo tempo que «só a autoridade suprema pode dar às instituições que estabelece a força, a permanência e a majestade de que ela mesma se encontra investida». A Carta era uma *liberalidade do monarca*. Privilegiando-se a estabilidade, que impunha um compromisso, sacrificava-se ostensivamente a coerência: para limitar o seu poder, o rei tinha paradoxalmente de se arrogar a mais absoluta das autoridades — a de dispor até das leis fundamentais do reino —, *aquele mesmo* poder constituinte radical que a revolução tinha reclamado e que os legitimistas repudiavam. O rei ocupava uma posição proeminente na organização constitucional dos poderes, nomeando, demitindo e chefiando os ministros; exercendo o poder exclusivo de apresentar projetos de lei e a prerrogativa do veto absoluto; suspendendo e dissolvendo a câmara electiva; e nomeando pares, sem número fixo, para uma câmara alta.

O grande pensador político francês da época, Benjamin Constant (1767-1830), que tinha sido incumbido por Napoleão, regressado do exílio em Elba pelos Cem Dias de 1815, de preparar uma constituição, distinguia nas competências de um monarca constitucional dois poderes: o poder executivo, exercido por um conselho de ministros que, embora nomeado pelo rei, deveria depender exclusivamente da confiança política do parlamento; e um poder «neutro» ou «real», reservado ao rei, através do qual este, sem assumir nenhum papel efectivo de direcção política, usava da sua autoridade para influenciar, moderar ou facilitar o exercício dos demais poderes públicos. Cabiam no *poder neutro* do rei as prerrogativas de vetar leis, dissolver a câmara electiva, nomear os membros da câmara alta, nomear e demitir os ministros, nomear os juizes e comutar ou perdoar as penas. Tal como a Constituição do Império do Brasil de 1824, a Carta Constitucional de 1826 acolheu esta ideia de um «quarto poder» privativo do rei, designando-o de «moderador» e declarando-o, como fazia Constant, a «chave de toda a organização política». Porém, ao contrário do que defendia a teoria, a Carta não previa a responsabilidade política dos Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados, mas apenas a responsabilidade criminal por ilegalidades e abusos, nos termos de uma lei que nunca chegou a ser aprovada. Em suma, o texto constitucional confiava ao monarca a chefia do executivo e o poder moderador, o que o aproximava mais da Carta Francesa de 1814 do que do parlamentarismo temperado pela prerrogativa régia de acordo com a concepção do poder neutro.

A fórmula de outorga da Carta encerra o *paradoxo fundamental* deste tipo de constituição: «Dom Pedro por Graça de Deus, Rei de Portugal e dos Algarves (...) Decreta Dar e Mandar jurar imediatamente pelas Três Ordens do Estado a Carta Constitucional abaixo transcrita». O rei invocava o mais absoluto dos poderes para logo de seguida renunciar a parte significativa do mesmo, ordenando ainda que a expressão da sua vontade fosse jurada pelas «três ordens» do reino. Acresce que a renúncia era perpétua e irrevogável: a Carta continha no Título VIII um complexo regime de revisão constitucional que fazia depender a aprovação de uma proposta de alteração da maioria de dois terços na Câmara dos Deputados, seguida da sanção real, e a reforma definitiva do texto de uma maioria favorável na legislatura seguinte, em que os deputados estariam expressamente munidos de poderes para esse efeito. O monarca não podia

invocar a soberania para modificar as regras constitucionais; o seu poder passava a fundar-se exclusivamente nestas, e a exercer-se nos termos e pelas formas nestas prescritos.

Tal como em 1822, a nação surge na Carta, mas agora não como o sujeito colectivo revolucionário do vintismo, antes num sentido próximo do tradicional, como elemento humano e inseparável do reino: «O Reino de Portugal é a Associação política de todos os Cidadãos Portugueses. Eles formam uma Nação livre e independente». Os representantes da nação são agora o rei e as Cortes. Mas os princípios fundamentais são os de todo o constitucionalismo: «A divisão e harmonia dos Poderes Políticos — diz o artigo 10.º — é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efectivas as garantias, que a Constituição oferece». A garantia dos direitos continuava a ser o objecto constitucional e a separação de poderes o meio de o assegurar. Embora o elenco dos direitos individuais tivesse sido relegado para a última disposição do articulado da Carta, denotando uma despromoção simbólica, lá se encontram a generalidade dos que constam dos textos constitucionais oitocentistas.

Em matéria de *organização dos poderes*, são notórias as diferenças em relação à Constituição de 1822. O poder legislativo competia às Cortes com a sanção do rei. Estas tinham duas câmaras: uma electiva e temporária, a Câmara dos Deputados; outra de membros nomeados pelo rei a título vitalício e hereditário, sem número fixo, a Câmara dos Pares. As leis teriam de merecer a aprovação de ambas as câmaras e a sanção do rei (veto absoluto). Como a pessoa do rei era inviolável e a sua autoridade co-originária à das Cortes, este não respondia sob nenhuma forma pelo exercício do poder moderador, nomeadamente de vetar leis, dissolver a câmara baixa e nomear pares; por isso, só os actos do poder executivo eram referendados pelos ministros.

Ao contrário da Constituição de 1822, a Carta previa a *eleição indirecta* de deputados e um regime de *sufrágio censitário*. Os cidadãos activos de primeiro grau eram os maiores de vinte e cinco anos com um rendimento líquido anual de cem mil réis; estes elegeriam cidadãos activos de segundo grau, que teriam de auferir um rendimento líquido anual de duzentos mil réis; e estes, por fim, elegeriam os deputados, cujo rendimento líquido anual teria de ser de quatrocentos mil réis. Este regime eleitoral repousava na premissa de que a cidadania activa e a representação nacional não eram propriamente direitos, mas *responsabilidades*

atribuídas aos segmentos da população que, pela sua independência e instrução, reuniam as condições para fazer actuar a *razão pública* e servir o *bem comum*. Assim, a representação nacional através das Cortes não obedecia a um princípio tendencialmente democrático — como na Constituição de 1822 —, antes a um *princípio aristocrático misto*, com duas vertentes: o mérito — cidadãos prósperos na câmara electiva; e o sangue — cidadãos nobres na câmara alta.

III

As grandes diferenças entre a Constituição de 1822 e a Carta de 1826 no plano da concepção e da organização dos poderes não deve obscurecer o denominador comum a todas as formas de constituição oitocentista: *a mundividência liberal*. A revolução tinha declarado simultaneamente que *a sociedade* constitui uma pluralidade de indivíduos livres e iguais, titulares de direitos originários, inalienáveis e imprescritíveis ao gozo da liberdade, da segurança e da propriedade, e que essa pluralidade é uma potência política *soberana* — a nação — que só numa assembleia eleita se pode fazer representar. O constitucionalismo restauracionista repudiava a segunda parte do credo revolucionário, contrapondo o princípio monárquico à soberania nacional, mas não punha em causa que o objecto de uma constituição política fosse a *garantia dos direitos individuais na sociedade civil* ou que se devesse reconhecer «uma parte da existência humana que permanece necessariamente individual e independente, sendo de direito subtraída a toda a auto-riedade social».

Por outras palavras, não estava em causa um confronto de «ideologias», mas um concurso de «legitimidades»: para todos os adeptos de um regime constitucional, as finalidades do poder político eram pacíficas — salvaguardar a convivência ordeira e próspera de cidadãos autónomos —, sem prejuízo de divergências mais ou menos profundas quanto à sua origem, titularidade e exercício. A teoria do direito público alemã de finais do século XIX, reflectindo no fracasso das revoluções democráticas de 1848 e constatando a força do princípio monárquico nas primeiras constituições germânicas, haveria de caracterizar este estado de coisas como o de uma estrita separação entre o Estado e a sociedade: a diversidade de constituições políticas, correspondendo a diferentes formas de mediar a tensão entre representação parlamentar e prerrogativa monárquica, coexistia com a homogeneidade de sociedades civis, em

que as *dramatis personae* eram o literato no espaço público, o cavalheiro na sociedade elegante, o pai de família na vida doméstica e sobretudo o proprietário na esfera económica.

Para trás ficava o imaginário corporativo da sociedade do *Ancien Régime* — condenada como expressão anacrónica de «feudalismo» —, com a sua renda bordada de ordens, estados e privilégios; a grande transformação social consubstanciou-se na liquidação jurídica desses particularismos e diferenciações. Tanto assim que o principal obreiro das reformas liberais em Portugal, José Xavier Mouzinho da Silveira (1780-1849), actuou pela forma de decretos assinados em plena Guerra Civil, na qualidade de ministro da ditadura de D. Pedro. A revolução liberal sofreu avanços e recuos no plano político, mas realizou-se *no plano social* sob as mais variadas vestes constitucionais.

A diversidade das fórmulas oitocentistas de organização dos poderes — ilustrada pelo contraste entre a Constituição de 1822 e a Carta de 1826 —, não nos impede de enquadrá-las em determinadas *variantes típicas*, modelos teóricos de que os casos individuais que se encontram na realidade histórica podem ser paradigmas, mas constituem o mais das vezes aproximações ou exemplos híbridos. Para construir esses tipos ideais, é necessário seleccionar um termo de comparação ou critério fundamental; no caso das monarquias constitucionais, regimes de compromisso ou conciliação entre a soberania nacional e o princípio monárquico, trata-se sobretudo do *protagonismo* que a Constituição atribui ao rei. Segundo essa perspectiva, apresentam-se quatro tipos de sistema de governo, por ordem crescente da importância do elemento monárquico: parlamentar, executivo, moderador e participado.

Na *monarquia parlamentar*, o rei é sobretudo uma *figura simbólica*. O governo depende em exclusivo da confiança política do parlamento, perante o qual presta regularmente contas e se sujeita à aprovação de moções de censura. Compete ao monarca nomear e demitir o executivo, chefiado pelo primeiro-ministro ou presidente do conselho, mas trata-se de um poder nominal, de exercício politicamente vinculado à distribuição eleitoral de mandatos e ao jogo das coligações parlamentares. O rei suspende e dissolve a câmara electiva, e bem assim convoca eleições, sempre a pedido do primeiro-ministro. A sanção das leis pelo monarca é praticamente uma formalidade, mera promulgação sob outra designação, podendo quando muito ser recusada a instâncias do governo. Sendo o

Parlamento bicameral, a câmara alta é electiva ou um pariato simbólico. Até a nomeação de juizes pelo rei é feita sob proposta ou recomendação — politicamente vinculativa — do governo. O monarca é o chefe do Estado, mas, como o presidente de uma república com um sistema de governo parlamentarista, *não* tem poder político próprio. A Constituição Belga de 1831 criou uma monarquia constitucional desse tipo, mas o paradigma histórico é a evolução do sistema político inglês após a Revolução de 1688.

Na *monarquia executiva*, o rei é sobretudo uma *figura de governo*. A constituição atribui-lhe o poder de nomear e demitir livremente os secretários ou ministros, podendo o monarca chefiar o governo directamente, se os ministros com ele despacharem, ou exercer o poder executivo por intermédio de um primeiro-ministro da sua confiança. O governo não é politicamente responsável perante o parlamento, de modo que a garantia de obediência às leis e contra a usurpação da função de legislar reside unicamente na eventual responsabilidade criminal dos ministros, que referendam todos os atos do monarca. Por outro lado, este tem poderes limitados na esfera legislativa: não pode suspender ou dissolver o parlamento, geralmente unicameral, e não tem o poder de vetar as leis — ou, tendo-o, a eficácia do veto é meramente suspensiva, servindo a função de desencadear novo debate e deliberação parlamentar sobre matérias de particular gravidade. Assim, o rei, como chefe do governo, é o homólogo monárquico do presidente numa república presidencialista, como a concebida pela Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 — com a diferença importante de que nesta, em situações de excepcional gravidade, o Presidente pode ser afastado pelo Congresso, através do processo de destituição (*impeachment*). O paradigma histórico da monarquia executiva é a Constituição de 1791, a primeira da Revolução Francesa, emulada pela Constituição de Cádiz de 1812 e pela nossa Constituição de 1822.

Na *monarquia moderadora*, o rei é sobretudo uma *figura de autoridade*. Não exerce nenhum dos três poderes ordinários — legislar, administrar e julgar —, antes usa do prestígio que lhe conferem a majestade e a independência para influenciar a governação, arbitrar conflitos, temperar excessos e desbloquear impasses. Para esse efeito, tem a prerrogativa constitucional da ingerência sob diversas formas na esfera de cada um dos demais poderes, sem com isso chegar em nenhum caso a assumi-los como seus: suspende e dissolve a câmara electiva; nomeia os

membros da câmara alta; sanciona e veta as leis; nomeia e demite os ministros; nomeia os juizes e perdoa ou comuta as penas. O rei não tem poder em sentido estrito porque não toma decisões que afectem diretamente a vida dos cidadãos — por isso se trata de um poder «neutro» —, mas tem sobre os demais poderes o ascendente que lhe empresta a sua prerrogativa e deve encarnar, pela distância em relação ao quotidiano dos negócios públicos, às paixões da vida política e ao espírito de facção dos partidos, a reserva moral da nação. Nesta variante de monarquia constitucional, de acordo com uma frase célebre de Adolphe Thiers (1797-1877), «o rei não administra, não governa, antes reina» (*le roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne*); não exerce nenhum poder, mas goza de toda a autoridade. O paradigma histórico deste tipo de regime é a Monarquia de Julho (1830-1848) que se implantou em França após o derrube do regime conservador de Carlos X (1757-1836), o último monarca Bourbon, e a subida ao trono de Luís Filipe de Orleães (1773-1850).

Finalmente, na *monarquia participada* o rei é a figura dominante. Compete-lhe chefiar o governo, nomeando e demitindo os ministros, que não respondem politicamente perante a assembleia de representantes eleitos. O monarca tem também uma grande influência no exercício da função legislativa: tem o poder exclusivo ou partilhado de apresentar projectos de lei; o poder de nomear os membros da câmara alta (geralmente sem número definido); o poder de suspender e dissolver a câmara electiva; e o poder de vetar, em termos absolutos, os diplomas aprovados nas duas câmaras. Tem ainda a competência de nomear os juizes, cujo estatuto pode não assegurar perfeitamente a sua independência e inamovibilidade. Numa monarquia constitucional deste tipo, todo o poder político é concebido como residindo originariamente no monarca, subtraindo-lhe a constituição as parcelas indispensáveis para assegurar algum grau de *participação* da sociedade civil nos negócios públicos; por isso, as competências não expressamente cometidas a outros órgãos constitucionais presumem-se retidas pelo monarca (*praesumptio pro rege*). A câmara electiva desempenha uma função essencialmente defensiva, a de limitar o poder ablativo do Estado, sobretudo nos domínios penal e fiscal, em nome dos direitos individuais de liberdade e propriedade. A monarquia participada consubstancia, assim, ora um pacto entre a sociedade e o monarca,

ora uma liberalidade política deste. As cartas constitucionais outorgadas segundo a matriz francesa de 1814 constituem o paradigma histórico inicial deste tipo de regime, mais tarde renascido e aprimorado nas monarquias dualistas alemãs da segunda metade do século XIX, cujos textos constitucionais mais emblemáticos são a Constituição da Prússia de 1850 e — embora com uma maior limitação do poder do monarca — a Constituição Imperial de 1871.

IV

Finda a Guerra Civil, em 1834, a Carta Constitucional foi restaurada. Não duraria mais de dois anos até à Revolução de Setembro de 1836, que repôs a Constituição de 1822 em vigor. A 4 de Abril de 1838, D. Maria II jurou uma Constituição compromissória aprovada em Cortes Constituintes — a terceira da monarquia constitucional —, que instituía uma monarquia moderadora com a prerrogativa régia mitigada pelo facto de a câmara alta (a Câmara dos Senadores) ser eleita. Mas em 1842, com o ascendente dos «cartistas» sobre os «setembristas», a Carta é novamente restaurada, permanecendo em vigor — com alterações operadas através de Actos Adicionais (em 1852, que introduziu a eleição directa dos deputados, 1885, 1895-96 e 1907) — até ao termo da monarquia constitucional, em 1910. Tudo somado, é o texto constitucional mais duradouro na História de Portugal. Como explicar esta longevidade?

Na sua arquitectura originária, o sistema da Carta era o de uma monarquia entre moderadora e participada, mas mais próxima desta, com o rei a assumir o poder constituinte originário e a cumular os poderes executivo e moderador. Só que o papel político do monarca foi desaparecendo na prática, sobretudo no decurso do reinado de D. Luís (de 1861-89), evoluindo no aparente sentido de uma monarquia parlamentar. O governo era escolhido pelo chefe do partido que vencias as eleições; o rei nomeava «fornadas» de pares indicados pelos presidentes do conselho; e o poder de vetar diplomas, nunca exercido regularmente, caiu praticamente em desuso após o reinado de D. Maria II. Havia, em todo o caso, uma diferença decisiva em relação a uma monarquia do tipo inglês: em Portugal, o sistema eleitoral não desempenhava a função normal de garantia da alternância política, vencendo as eleições invariavelmente o partido no governo. Só o rei podia provocar

mudanças governativas, mediante a seguinte sequência de etapas: demissão do presidente do conselho e demais ministros; chamada do líder da oposição para formar novo executivo; suspensão e posterior dissolução da Câmara dos Deputados; realização de eleições que davam ritualmente a maioria ao governo; e nomeação de uma nova «fornada» de pares sob a indicação do presidente do conselho.

Nos períodos de transição, governava-se em «ditadura» através de decretos, ou seja, com o executivo a usurpar a função legislativa das Cortes, sendo os atos ratificados pelo parlamento e os ministros eximidos de responsabilidade no início da legislatura seguinte através da aprovação dos chamados *bills* de indemnidade, uma figura importada do direito inglês. A prerrogativa régia deixou, deste modo, de exprimir a autonomia política do monarca e passou a funcionar como um sucedâneo da concorrência eleitoral, a única forma de evitar a eternização de um partido no poder. O monarca não era a figura poderosa das primeiras décadas de vigência da Carta, mas o *árbitro do sistema político*, assegurando os pressupostos mínimos do «rotativismo» que veio a caracterizar a prática constitucional na segunda metade — e em especial no último quartel — do século XIX.

A metamorfose da monarquia liberal coincidiu com o arrefecimento da luta constitucional que opunha o cartismo dos «cabralistas» (liderados por António Bernardo da Costa Cabral [1803-89]) aos herdeiros do vintismo — os setembristas ou radicais, cujo líder histórico foi Passos Manuel (Manuel da Silva Passos [1805-62]) —, apologistas da soberania popular e críticos das instituições tradicionais. Com o fiasco da «Primavera dos Povos» de 1848, o ardor revolucionário deu lugar ao desejo de progresso material, que na generalidade dos países europeus favoreceu a convergência política ao centro sob a bandeira da unidade nacional. Em Portugal, um pronunciamento militar chefiado pelo Duque de Saldanha, a 1 de Maio de 1851, fez cair o governo de Costa Cabral. Começou então o período da «Regeneração», protagonizado por António Maria de Fontes Pereira de Melo (1819-87), um político que cultivou a imagem de estadista técnico orientado para o fomento e que se empenhou em deflacionar as velhas tensões, cooptando a oposição para o regime, firmando compromissos vários e impondo a retórica do reformismo.

A Carta transformou-se nesta fase de um símbolo político polarizador num quadro pacífico de convivência. Se isto permitiu que a monarquia constitucional portuguesa conhecesse uma estabilidade sem paralelo na generalidade dos países latinos, nomeadamente a França ou a Espanha, não deixou de firmar um regime cativo de uma elite de funcionários políticos apegados a sinecuras. A função arbitral do rei, se garantiu uma alternância partidária proto-democrática, também arrastou o trono para o palco da intriga do poder, para desprestígio da monarquia. O monarca não era uma figura sagrada, um símbolo patriótico ou uma personalidade carismática; era um presidente hereditário. Daí que, nos dias que se seguiram a 5 de Outubro de 1910, o país não tenha reagido com indignação ou euforia ao fim de uma instituição com quase oito séculos de existência. Para muitos, quase todos, o derrube da monarquia e a implantação da república não era nem uma catástrofe, nem uma libertação, os estados de alma próprios de uma mudança radical de regime. Era uma indiferença.

Dois Séculos de Constitucionalismo

GUILHERME D'OLIVEIRA MARTINS*

Celebrar a Constituição de 1822 na Academia das Ciências de Lisboa significa dar público testemunho sobre um marco fundamental da história portuguesa. Podem suscitar-se dúvidas ou reticências, mas a verdade insofismável é que a Revolução de 1820 e a aprovação que se seguiu da primeira Constituição moderna em Portugal foram momentos chave para a construção do Portugal moderno, quer pela consagração da soberania da nação e do povo, em lugar do absolutismo, quer pela salvaguarda do Estado de Direito e consagração da cidadania para os portugueses, em lugar da condição de súbditos.

Se pensarmos noutros momentos cruciais da história portuguesa, temos de colocar a Revolução liberal ao lado da fundação da nacionalidade, da definição da fronteira e da língua operada por D. Dinis, da crise de 1383-1385, da Restauração de 1640, e posteriormente da implantação da República e da Revolução de 25 de Abril de 1974. Trata-se de um caminho longo que podemos designar como de afirmação de “fatores democráticos”, segundo a expressão de Jaime Cortesão. É a construção gradual e paulatina do que designamos por Estado de direito democrático. Daí que a fórmula usada por Maria Lúcia Amaral sobre uma vigência curta e uma influência longa da Constituição de 1822 seja especialmente correta e feliz. E quando consideramos a vida e obra de Manuel Fernandes Tomás apercebemo-nos de que há na sua atitude a consciência da perenidade dos princípios do momento de que foi um dos protagonistas.

No rigor da História, o que ocorreu de 24 de agosto de 1820 a 23 de setembro de 1822 foi uma Revolução liberal, que substituiu o Antigo Regime absolutista pela soberania popular. É certo que nesse tempo ainda se não falava unanimemente de democracia no sentido atual — Alexandre Herculano afirmava-se apenas liberal, mas Garrett dizia “os homens são iguais, porque são livres, e são livres porque são iguais: eis aqui um círculo vicioso à primeira vista, mas uma demonstração

* Presidente da Comissão do Bicentenário do Constitucionalismo Português. Sócio efetivo da ACL.

verdadeira, e exata para quem quiser aprofundar”. O certo é que a tradição iniciada em 1820 foi democrática. E foi a exigência de legitimidade cidadã que determinou a convocação de eleições para a Assembleia Constituinte, com surpreendente participação cívica, que aprovaria a nossa primeira Constituição moderna.

O detonador da revolução foi a ausência da corte, a presença britânica, a humilhação sofrida pelos mártires da pátria e a redução do Reino a uma natureza subalterna. A Inglaterra fora indispensável para preservar a independência do País perante a ameaça napoleónica, mas tornou-se opressiva e discricionária. E assim as tropas estabelecidas no Porto juntaram-se em 1820 para demonstrar a sua oposição à regência que governava em nome de D. João VI, para exigir o regresso do monarca a Lisboa e confiar a uma junta governativa provisória o mandato de preparar a convocação de Cortes com vista à elaboração de uma Constituição com legitimidade nova de pendor liberal. Almeida Garrett dirá: “A última hora da tirania souu; o fanatismo que ocupava a face da terra desapareceu; o sol da liberdade brilhou no nosso horizonte, e as derradeiras trevas do despotismo foram, dissipadas por seus raios, sepultar-se no inferno”. A revolução feita sob a invocação da “regeneração da pátria” estava na linha das revoluções constitucionais britânica de 1688, americana de 1776 e francesa de 1789.

Em 22 de janeiro de 1818, constituíra-se na cidade do Porto o Sinédrio, para preparar a revolução liberal, após revolta falhada de Gomes Freire e o sacrifício supremo dos mártires da pátria. A ação do Sinédrio foi fundamental na preparação da Revolução vitoriosa com Manuel Fernandes Tomás, Ferreira Borges, Silva Carvalho. Para os membros do Sinédrio, a Constituição de Cádiz de 1812 e o triunfo liberal em Espanha foram referências fundamentais para a concretização de um movimento patriótico em Portugal. O núcleo revolucionário era muito amplo, contando com ativistas liberais, comerciantes, militares, mas também representantes do clero ilustrado, como Frei Francisco de S. Luís, o futuro Cardeal Saraiva, e elementos da fidalguia transmontana, como António da Silveira Pinto da Fonseca. Silva Carvalho afirmou, num texto emblemático: “Rompeu o dia 24, e ao som dos clarins, e da artilharia se fizeram em pedaços os grilhões que nos algemavam, e com tanto sossego se proclamou a nossa independência, que ninguém sofreu o mais pequeno incómodo: imenso povo assistiu à reunião das tropas em Santo Ovídio, ouviu as proclamações, misturou-se no meio dos vivas, e da alegria com a tropa de tal maneira que quando chegaram à praça nova o contentamento era

universal”. O processo constituinte foi uma questão de honra da revolução e iniciou-se logo em dezembro de 1820. Em lugar das Cortes Gerais da Nação, haveria representantes dos cidadãos, numa lógica ainda censitária e não universal. A Constituição que sairia da Assembleia Constituinte, que reuniu no Palácio das Necessidades em Lisboa, poria a tônica na soberania popular, na independência e na separação de poderes. Porém, o rei D. João VI chegou tarde do Brasil e daí que, à semelhança da Constituição de Cádiz, se tenha consagrado um sistema que rodeava o monarca de instituições republicanas. Impunha-se o respeito pelo Estado de Direito, mas depressa se percebeu que o Executivo e o Rei possuíam poderes diminutos. Apesar da vigência efémera da Constituição de 1822, a verdade é que foi uma longa e profícua história que então se iniciou, plena de conflitos e contratemplos, mas finalmente consagradora da causa da Liberdade, como ocorreria depois da Guerra Civil entre D. Pedro e D. Miguel, em Évora Monte (1834), e finalmente no longo período iniciado em 1851, no qual os antigos opositores das guerras civis privilegiaram um acordo em que a alternância política, se tornou realidade, que teve como pano de fundo o quadro importante de liberdades civis.

Os duzentos anos do constitucionalismo em Portugal são, assim, oportunidade para pensar a democracia hoje, como primado da lei, legitimidade do voto, separação de poderes, liberdade igual e igualdade livre, pluralismo, laicidade, liberdade de opinião, de associação e de imprensa, legitimidade do exercício e justiça distributiva. Eis por que falamos de constitucionalismo como compromisso não meramente procedimental, de respeito pelos direitos e liberdades fundamentais e pela dignidade da pessoa humana e de atenção aos cidadãos. De facto, o absolutismo não encontrou força suficiente para destronar duravelmente o moderno constitucionalismo. A guerra civil demonstrou essa fragilidade, centrando-se depois o debate do constitucionalismo liberal entre a legitimidade constituinte e a outorga real de uma Carta constitucional — com um compromisso final entre as duas soluções, bastante duradouro a ocorrer na viragem de metade do século (1851).

O catálogo de direitos fundamentais, a separação e a limitação de poderes, o primado da lei e a responsabilidade perante a organização das instituições como fatores decisivos de mediação e de mobilização dos cidadãos — eis a herança duradoura de que dispomos e de que usufruímos. E quando lemos hoje a Constituição de 1976 e recordamos a sua génese e desenvolvimento não podemos esquecer que na sua origem está a Lei Fundamental de 1822 e o impulso que gerou.

