

Constitucionalismo moderno e soberania popular: choque entre os poderes nos primeiros anos do Brasil independente ¹

Modern constitutionalism and popular sovereignty: The clash between powers in the early years of Independent Brazil

Julio Cesar de Oliveira Vellozo ²

Henrique Garbellini Cárnio ³

Resumo

Este artigo trata das disputas entre os poderes Executivo e Legislativo que levaram à dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, logo nos primeiros dias do Brasil Independente. A experiência traumática, que resultou na prisão e exílio de figuras centrais como José Bonifácio, Francisco Montezuma e Antônio Carlos de Andrada, não foi devidamente abordada pela historiografia do direito, figurando como episódio menor. No artigo abordamos os embates teóricos sobre o *locus* no qual a soberania popular estava depositada e as contendas para definir as prerrogativas de cada poder. Para tanto, analisamos a aclamação de Pedro I, as implicações constitucionais do título que lhe foi atribuído e as diferenças entre o texto que vinha sendo discutido pelos constituintes de 1823 e o texto outorgado pelo Imperador em março de 1824.

¹ Recebido em: 15/04/2023. Aprovado em: 29/08/2023.

² Doutor pela USP. Historiador do Direito. Mestre pela USP. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e dos cursos de graduação e pós-graduação da FADISP. Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca. Pós-doutorado na Faculdade de Direito da USP. E-mail: juliovellozo@gmail.com.

³ Doutor em Filosofia do Direito e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2013) e Mestre em Filosofia do Direito e Teoria do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2008). Pesquisador Colaborador no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, com pós-doutorado em filosofia (2016). Professor do Núcleo de Filosofia e Teoria Geral do Direito do Mackenzie e do Programa de Mestrado e Doutorado da FADISP. E-mail: enriquegarbellini@hotmail.com.br.

Palavras-chave: Brasil Império. Constitucionalismo moderno. Constituinte de 1823. Divisão de poderes. Soberania popular.

Abstract

This article deals with the disputes between the Executive and Legislative branches that led to the dissolution of the Constituent Assembly of 1823, in the early days of Independent Brazil, in a process that consisted of the first *coup d'état* in the history of the country. In it we approach the theoretical clashes about the *locus* in which popular sovereignty was deposited and the disputes to define the prerogatives of each of the powers. To do so, we analyze Pedro I's acclamation, the constitutional implications of the title attributed to him, and the differences between the text that was being discussed and the constitution granted by the Emperor on November 15, 1823.

Keywords: Brazil Empire. Constituent of 1823. Division of powers. Modern constitutionalism. Popular sovereignty.

Introdução

As Revoluções Atlânticas — processo de mudanças que atingiu a Europa e as Américas entre o final do século XVIII e o início do século XIX —, fizeram nascer o direito contemporâneo, marcado pelo primado da lei e por um novo instrumento, a constituição. O processo foi complexo, conflituoso, por vezes violento e cheio de idas e vindas. Criou, apesar disso, uma onda inédita de debates, polêmicas, balanços das experiências vividas e invenção de modelos de organização do poder político. Essa cultura constitucional, conforme a definiu Horst Dippel, foi transnacional, e suas promessas foram capazes de mobilizar setores bastantes diversos da sociedade⁴.

Como dinâmica geral, houve um primeiro momento no qual assembleias constituintes e poderes assemelhados ensaiaram a reivindicação de uma soberania absoluta, um poder constituinte total. Portadores da vontade popular, com a missão de criar a constituição, um instrumento que, potencialmente, poderia modificar o conjunto da vida em sociedade, alguns parlamentares tentaram cravar uma temporalidade nova, que seria aberta partir de transformações mais radicais. Com o tempo e ao final de batalhas

⁴ DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 9-10.

consideráveis, venceu uma visão limitada, resultante de uma composição de interesses entre velhas e novas classes privilegiadas, na qual a constituição, de elemento constituinte do novo, passou a ser o instrumento da manutenção das relações existentes, colocando, por um lado, limites ao poder absoluto, por outro, funcionando como freio à soberania popular. Tratava-se de colocar limite à vontade das maiorias, vista como irracional, desorganizadora e tendencialmente perigosa às garantias individuais⁵.

Apesar das diferenças de país para país, o constitucionalismo moderno teve como princípio basilar a limitação do poder, algo que assumiu duas dimensões concretas: a primeira foi o estabelecimento de uma esfera de autonomia individual na qual o Estado não poderia se imiscuir, permitindo que o indivíduo gozasse de uma liberdade que se dava, conforme havia definido Thomas Hobbes, no “silêncio das leis”⁶. A segunda, que nos interessa mais diretamente, foi impedir que o poder se concentrasse em um único polo, algo que tendia a acontecer caso a dinâmica social fosse deixada ao natural, sem mecanismos e controles estabelecidos de forma consciente.

O modo concreto de exercer essas duas dimensões da limitação do poder foi distribuir prerrogativas tanto entre a cúspide do poder — ou seja, entre Executivo, Legislativo e Judiciário — quanto entre os poderes locais — ou seja, entre autoridades das províncias, estados e municípios⁷. Algumas experiências deram passos suplementares, construindo arranjos constitucionais que, além de distribuírem o poder entre diferentes entes estatais, lançaram mão de mecanismos de participação direta, obedecendo o pressuposto de que o povo não deveria delegar todo o poder⁸. Inovação social típica de um período revolucionário ou reminiscência de um velho pensamento republicano, esse

⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Soberania e Constituição**. Para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

⁶ MATEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad: Historia del constitucionalismo moderno**. Madrid: Editorial Trotta, 1998, p. 25.

⁷ CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 222

⁸ Isso se deu especialmente nos Estados Unidos, não só na Constituição Federal, mas também nas inúmeras constituições dos estados. TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. CLAVERO, Bartolomé. **Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales**. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

mecanismo foi muito relevante e o debate acerca dessa opção foi bastante comum no período. A maior expressão desse fenômeno, conforme demonstrou Bartolomé Clavero, foi o júri por jurados, um elemento central para o constitucionalismo moderno, presente no constitucionalismo brasileiro do pós-independência⁹.

A noção de que a base do estabelecimento de um regime constitucional era a limitação do poder — quer seja preservando uma esfera individual de autonomia, quer seja dividindo o poder entre diferentes “departamentos” —, teve seu ponto de partida nas experiências constitucionais dos estados norte-americanos e não anteriormente, como rezam mitos fundadores carentes de base historiográfica. Em 1780, a Constituição da ex-província britânica de Massachusetts Bay foi o primeiro texto legal a registrar de forma clara tanto a separação dos poderes quanto sua função. Essa Constituição é dividida em duas partes: um referente aos direitos dos cidadãos, outra ao modelo de governo a ser adotado. Segundo Bartolomé Clavero, esse tipo de estrutura deixava claro que a lógica da divisão de poderes, constante da segunda parte, visava organizar o poder de modo que os direitos declarados na primeira parte estivessem garantidos¹⁰. Com efeito, o último artigo da Declaração de Direitos que consta no texto de Massachusetts afirma que:

No governo desta república, a dependência legislativa nunca poderá ser operada pelos poderes executivos e judicial ou por nenhum deles em particular, como a judicial nunca será operada pelos poderes legislativo e executivo ou por nenhum deles em particular, com o fim de que o governo seja de leis e não de homens¹¹.

Seguindo o caminho da experiência norte-americana, a Declaração de Direitos feita na França em 1789 deixa a fórmula ainda mais clara e concisa, provando seu caráter estruturante ao afirmar que: “toda a sociedade onde a

⁹ CLAVERO, Bartolomé. **Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales**. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

¹⁰ CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 22

¹¹ KURLAND, Philip B.; LERNER, Ralph (ed.). **The Founders' Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. HANDLIN, Oscar, HANDLIN, Mary (ed.). **The Popular Sources of Political Authority: Documents on the Massachusetts Constitution of 1780**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1966.

garantia de direitos não esteja assegurada e nem a separação de poderes determinada, não tem Constituição¹²". Desse modo, dividir o poder para limitá-lo esteve na base do fenômeno do constitucionalismo e da formação dos Estados-nação modernos já em seus primeiros momentos, vividos em solo americano e, posteriormente, desenvolvidos no velho continente.

Se é verdade que o programa do constitucionalismo moderno era de fácil compreensão e se espalhou como um rastilho "desde os maquinistas da Filadélfia ou os camponeses do sudoeste da França, até os habereaux da Europa do Leste", também é verdade que desde o início ele demonstrou ser de difícil execução¹³. Os contemporâneos tinham bastante consciência dessas dificuldades. Herdando concepções que vinham da antiguidade e do republicanismo clássico¹⁴, eles acreditavam que a vontade de poder figurava entre as paixões humanas e que isso faria com que cada um dos departamentos tendesse a lutar para concentrar maiores atribuições, o que produziria choques permanentes entre os poderes¹⁵. Para teóricos como Benjamin Constant, os choques entre os poderes e os ímpetos despóticos das maiorias eram as maiores ameaças às liberdades e o fator que gerava o maior risco de provocar o retorno ao Antigo Regime¹⁶.

O Brasil começou a viver as contradições desse processo mesmo antes da Independência, quando o que estava posto era o duplo desafio de estabelecer a ordem — no sentido de expandir a autoridade do Estado sobre o conjunto do território — e, ao mesmo tempo, consagrar uma divisão de poderes

¹² VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa 1789-1799**. Lisboa: Edições 70, 1999, p. 222. CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2007, p. 19.

¹³ DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Madrid: Marcial Pons, 2009, p. 9, 10.

¹⁴ SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Unesp, 2010.

¹⁵ Diante das obras que surgiram no século XVII defendendo a existência de governos mistos, Hobbes foi o primeiro teórico a expor longamente a ideia de que, se dividido, o poder geraria o caos e a dissolução. Diferentemente de Jean Bodin, que pensou a indivisibilidade da soberania de um prisma mais teórico e abstrato, Hobbes o abordou de maneira concreta, pensando-o como um arranjo político definido. Ao fazer isso, negou frontalmente que um poder desse tipo pudesse se sustentar por muito tempo e que um governo misto fosse mais capaz de garantir as liberdades. HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Edipro, 2016.

¹⁶ CONSTANT, Benjamin. **Principes de Politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la Constitution Actuelle de la France**. Paris: Chez Alexis Eymery Libraire, 1815, p. 18- 29.

em bases constitucionais entre a Coroa e as elites brasileiras¹⁷. As disputas em torno dessas definições adquiriram muito cedo o caráter de enfrentamentos graves: uma questão pouco observada pela historiografia do Império, que quase sempre manteve suas atenções voltadas para o centro-sul e para o pensamento polarizado por uma narrativa que teve como fio condutor as venturas e desventuras da Coroa¹⁸. Os casos mais agudos desses enfrentamentos foram a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 e a Confederação do Equador, ocorrida no ano seguinte.

Este artigo tem por objetivo reconstituir esses conflitos entre poderes vividos nos primeiros dias do Brasil Independente, focando as graves disputas entre o parlamento e o Imperador que levaram à dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, um processo que constitui o primeiro golpe de Estado da história do país. O desfecho foi uma resultante da luta pelas definições de que modelo constitucional seria adotado pelo Estado nascente, um embate no qual cada um dos poderes estava disposto a ampliar suas prerrogativas.

Para Christian Cyril Lynch, a história constitucional é um campo de estudo subdesenvolvido no Brasil, recebendo pouca atenção tanto dos historiadores da política quanto dos historiadores do Direito¹⁹. Este artigo visa oferecer uma modesta contribuição a esse acúmulo, buscando demonstrar que

¹⁷ VELLOZO, Julio Cesar de Oliveira. **Constituição e responsabilidade no Império do Brasil**. Embates parlamentares sobre a responsabilidade dos ministros, magistrados e empregados públicos em geral. Curitiba: Juruá, 2017, p. 22. MARIANO, Cynara Monteiro. **O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro**. Revista Nomos. V.28, n. 2 (2008): jul./dez. 2008.

¹⁸ A historiografia do Direito sobre o Império é bastante escassa, apesar de esforços meritórios, como os representados pelas obras de Monica Dantas, Ivan Velasco, José Reinaldo de Lima Lopes e Beatriz Magnomian. Já a historiografia em geral, como discutimos em outros trabalhos, tem duas características principais: a primeira é a ênfase no Segundo Reinado, sendo que o Primeiro Reinado e a Regência são comumente enxergados como fases preparatórias para o tempo de Pedro II. Em muitos sentidos, é possível dizer que a historiografia brasileira sobre o Império mantém, em linhas gerais, os esquemas interpretativos e as datações oferecidas pelos historiadores monarquistas da Primeira República, marcadamente por Manoel Oliveira Lima e Joaquim Nabuco. O mais representativo e influente esforço de repristinação da obra desses autores se encontra nos escritos de José Murilo de Carvalho, especialmente nos livros *A Construção da Ordem* e *Teatro de Sombras*. A historiografia sobre a escravidão ficou fora dessa camisa de força, mas, em função do recorte temático, acabou por olhar pouco para a história política.

¹⁹ LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia. O pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014, p. 22.

o peso relativo dos poderes no arranjo constitucional brasileiro do século XIX foi definido em um processo de luta política intensa. Para além disso, mostraremos que a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823 foi resultante de enfrentamentos que tinham por eixo definições constitucionais, e não questões mais imediatas da conjuntura política. Para isso, nos utilizamos de pesquisa bibliográfica e de pesquisa arquivística, realizada nos Anais do Parlamento, na Coleção de Leis do Império do Brasil e nos jornais da época, todos disponíveis on-line.

1. Graça de Deus, aclamação dos povos

“Dom Pedro Primeiro pela graça de Deus e unânime aclamação dos Povos, defensor perpétuo do Brasil”. O título ostentado pelo primeiro Imperador é um ponto de partida para compreendermos as complexas relações entre continuidade e ruptura, Antigo Regime e liberalismo, absolutismo e constitucionalismo, nos primeiros dias de vida independente do país. E também para compreendermos as lutas em torno das divisões de poderes, como ficará claro oportunamente. Um rápido olhar sobre o título já permite que notemos as duas fontes para o poder de Pedro I: a primeira seria a graça de Deus uma vez que, segundo sua titulação, Dom Pedro seria imperador por vontade divina. Já a segunda seria a soberania do povo, consignada na “unanime aclamação dos povos”, que denotava a decisão popular de outorgar ao imperante uma parcela da soberania.

A noção de que Pedro I seria Imperador pela graça de Deus pode ser vista de dois modos: em primeiro lugar, como uma referência ao fato dele pertencer à casa real dos Bragança e ter direitos dinásticos sobre o Brasil. Essa primeira leitura mostra uma legitimidade dinástica marcada pela continuidade, reiterando a construção histórica centenária feita pelos intelectuais ligados aos Bragança de que o rei português havia sido escolhido por Deus no milagre de

Ourique, através da ordem dada a Dom Afonso Henriques de que ele derrotasse os mouros, no longínquo ano de 1135²⁰.

Essa construção, baseada em uma longa continuidade histórica, tinha suas vantagens e desvantagens. Uma das vantagens era oferecer tanto ao monarca quanto ao país que nascia uma origem longínqua, uma tradição, lembrando a todos que a figura imperial tinha liames com as mais importantes casas reinantes da Europa. A desvantagem mais relevante era que toda colônia precisava marcar sua descontinuidade em relação à metrópole da qual estava se desligando. Esse elemento de alteridade era essencial tanto no processo de construção da identidade de um novo país quanto na justificação da ruptura com a metrópole. Das colônias que se libertaram de suas metrópoles naquela vertiginosa onda revolucionária atlântica, o Brasil era a que potencialmente enfrentava mais dificuldade para realizar esse movimento de alteridade, dada a opção por um regime monárquico comandando pela mesma casa reinante.

Um segundo modo de enxergar “a graça de Deus” que figurava no título do Imperador é como uma referência geral à providência divina, enxergada na chave de uma filosofia da história²¹. Desse modo, o título daria a entender que estava escrito na história, por vontade do Criador, que Pedro I libertaria o Brasil do jugo de Portugal, conduzindo a formação de um novo país. Ou seja: se na primeira dimensão a graça de Deus era uma vontade realizada em um passado distante, no momento de escolha dos Bragança em Ourique, aqui, trata-se da providência mobilizada como filosofia da história. A graça de Deus, nessa dimensão, era manifestada na separação e na escolha de Pedro I. De fato, foi bastante comum na construção imagética das independências a ideia de que o

²⁰ Como lembra Iara Lis de Carvalho Souza, o marquês de Marialva Penalva tratou de trazer à tona essa noção e de atualizá-la quando Dom João VI era regente e estava no Brasil, mobilizando-a contra o liberalismo que se desenvolvia por toda a Europa. Sua obra *Dissertação sobre as obrigações do Vassalo* foi impressa em 1804 e reimpressa em 1819. Outro texto seu, *Dissertação a favor da monarquia*, que havia sido publicado em 1799, foi relançado em 1818. SOUZA, Iara Lis de Carvalho. *Pátria Coroada. O Brasil como corpo político autônomo, 1780-1831*. São Paulo: Editora da Unesp, 1999, p. 25 a 28. Sobre o desenvolvimento do mito, ver: LIMA, Luís Filipe Silvério. “Imagens e figuras de um rei sonhador: representações do milagre de Ourique do juramento de Afonso Henriques no século XVII”. *História*, v. 26, no 2, 2007, p. 311-339.

²¹ A obra de José da Silva Lisboa é exemplar de uma abordagem providencialista como a que estamos relatando. LISBOA, José da Silva. **Memória dos Principais Benefícios Políticos do governo de El Rey Nosso Senhor D. João VI**. Rio de Janeiro: Imprensa Régia, 1818.

nascimento dos novos Estados-nação se dava por vontade de Deus, o que transformava a ruptura com a metrópole em um processo natural uma vez que estaria inscrito na providência²². No caso brasileiro, essa vontade de Deus como destino tinha a vantagem de poder ser identificada a uma pessoa concreta, Pedro I, o que facilitava o trabalho dos apologistas.

Desse modo, os dois aspectos da “graça de Deus” no título de Pedro I são complementares, sendo que um deles aponta para a continuidade com a história portuguesa e o outro para a ruptura. Um mantém um fio de ligação com Portugal, outro demarca um início, denotando que Pedro I estaria predestinado a iniciar a trajetória de um novo grande Império. Em ambos os casos estamos diante de uma justificativa de tipo legitimista, calcada em pressupostos de Antigo Regime, no qual a fonte da soberania está ligada à vontade de Deus: seja a continuísta, depositada na noite dos tempos de uma dinastia longa; seja a imediata, inscrita no nascimento concomitante de um novo soberano e de um novo reino.

A segunda ideia contida título que acompanhava o nome de Pedro I é a da “unânime aclamação dos povos”. Essa justificativa está ligada a um ato concreto inscrito na história: uma aclamação popular. Trata-se de um evento político e, portanto, de uma escolha feita pelo povo, que decidiu alienar sua soberania (ou parte dela) ao monarca. O conceito fazia referência às manifestações de apoio ao Imperador em vários episódios durante o processo de Independência e que tiveram como ponto culminante o ato político de aclamação, em 12 de outubro de 1822.

A afirmação de que o jovem imperante era portador de uma aclamação unânime dos povos também possibilitava mais de uma leitura. De um lado, ela afirmava que Pedro I teria sido escolhido pelo povo, que em um pronunciamento

²² O caso mais estudado das relações entre formação nacional e providencia/predestinação é o dos Estados Unidos, cuja Independência, posterior desenvolvimento e mesmo postura imperial foi por vezes explicada na chave da realização de um destino inscrito na história. BEARD, Charles. **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**. Clark: The Lawbook Exchange, 2011. Para as várias interpretações da Independência do Brasil, inclusive a providencialista, ver: JANCSÓ, István (org). **Independência: história e historiografia**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2005.

popular soberano lhe deu o poder. Dessa maneira, há aqui um reconhecimento da vontade geral e, ao mesmo tempo, uma demarcação do caráter inaugural do reinado do Imperador e de sua descontinuidade com a Casa de Bragança. Trata-se, portanto, de um contraponto ao legitimismo inscrito na primeira parte do título.

O segundo sentido da “unânime aclamação dos povos” é o de uma oposição às visões correntes no período de que a soberania seria indivisível, inalienável e intransferível, ficando permanentemente com o povo, que a delegava de modo provisório a seus representantes no parlamento, mas que com ela permanecia, através do poder de não renovar seus mandatos e mesmo do exercício direto de parcelas do poder, no caso do júri por jurados, por exemplo. Essa visão da soberania — radical e com implicações constitucionais decisivas —, não dava ao poder do Imperador um lugar firme no qual se apoiar. Levada às últimas consequências, essa visão via o poder da Coroa como algo derivado do único poder legítimo: aquele exercido pelos parlamentares. Para se contrapor a isso, a fórmula da unânime aclamação do Imperador constante em seu título passava a ideia de que essa aclamação era um gesto já concluído, encerrado no tempo, de modo que ele exerceria a parcela de soberania que lhe foi concedida em caráter incondicional.

Desse modo, o título do Imperador resume os elementos fundamentais da disputa entre os poderes no Primeiro Reinado: a luta por determinar qual seria o *locus* da soberania. A marca política mais importante desse período foi a luta para determinar que parcela do poder estaria com o parlamento — eleito pelo povo, com seus mandatos renováveis e a possibilidade de responsabilização —, e qual estaria com o Imperador — elemento não passível de responsabilidade política, civil ou penal, portador de um mandato vitalício e hereditário, detentor do poder Executivo e, mais tarde, por força da carta outorgada em 1824, também do poder Moderado

2. Aclamação, soberania e constituição

Um discurso feito por Pedro da Costa Barros, major da brigada nacional, apresentando os motivos pelos quais Dom Pedro I receberia a

aclamação a 12 de outubro de 1822 resume as complexas questões substantiadas no título que o Imperador envergava:

(...) declarando assim o Brasil a sua Independência, a aclamação de Sua Alteza Real é uma consequência necessária, a qual recai bem no mesmo Augusto Senhor, não só por ser o sucessor hereditário do trono português e neste caso ter um direito legítimo a preferir a Coroa do Brasil, mas muito mais por ser esta a vontade universal de todo o povo do Brasil e um prêmio bem devido à heróica resolução que o mesmo senhor tomou de ficar no Brasil, sendo o primeiro que conformando-se com a opinião dominante deste Reino declarou a sua independência²³.

A descrição de Costa Barros do processo de construção desse ato de aclamação ajuda a iluminar as disputas posteriores entre a Coroa e o parlamento no que diz respeito à parte de soberania popular que caberia a cada um dos poderes.

Como parte da preparação do ato de aclamação, o então presidente do Senado da Câmara do Rio de Janeiro, Clemente Pereira, expediu uma circular a todas as câmaras do país de modo a dar ao evento um caráter nacional, dotando-o da legitimidade necessária. O decreto que estabelecia o procedimento foi publicado em 17 de setembro, três dias após a chegada do Imperador de São Paulo, onde ele havia dado o grito da Independência, às margens do rio Ipiranga.

A questão que levaria o país a um duro debate de cunho constitucional nasceu com os termos do referido documento: ele continha uma cláusula que trazia o texto exato do juramento que o Imperador deveria fazer naquele ato solene. Nele, o imperante deveria jurar obediência à futura Constituição, que seria feita à posteriori, pela Assembleia que já havia sido convocada, mas que ainda seria eleita. A fórmula do juramento contido no documento de convocação não poderia ser mais cristalina: “prestando o mesmo Senhor previamente

²³ SOUSA, Octávio Tarquínio. **A vida de Pedro I**. Tomo I. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1960, p. 462-463.

juramento de jurar, guardar, manter e defender a Constituição que fizesse a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa²⁴.

Com esse juramento, Clemente Pereira buscava criar uma relação de obrigação: ao ser aclamado, Pedro I jurava aceitar o texto constitucional que saísse da Assembleia, independentemente de seu conteúdo. A proposta foi frontalmente rejeitada por José Bonifácio de Andrada e Silva, à época o ministro mais próximo de Pedro I. A rejeição provavelmente se deu em função de sua má vontade em relação às experiências constitucionais vividas até aquele momento. Para Bonifácio, não parecia razoável que, em um momento em que era necessário estabelecer a plena autoridade da Coroa sobre o conjunto do território nacional, o ato no qual o povo entregava sua soberania ao Imperador fosse condicional, implicando a aceitação de um texto que ainda não havia sido escrito, de autoria de uma Assembleia que sequer fora eleita.

A proposta de Clemente Pereira e do restante do grupo maçônico que controlava a Câmara do Rio de Janeiro contrariava a ideia de que o poder do Imperador já estaria garantido pela unânime aclamação que lhe foi conferida ao longo do processo de Independência. Já seus opositores consideravam que o ato de aclamação do Imperador não era o momento em que o pacto se realizava, mas um instante simbólico de representação, de encenação de algo que já estava consagrado: a relação entre a Coroa e o povo brasileiro, com a primeira exercendo, em nome da segunda, parcela decisiva da soberania. Nessa relação contratual, cabia a Pedro I defender o país contra qualquer ameaça estrangeira e, sobretudo, garantir sua integridade territorial, combatendo as forças centrífugas, os particularismos e as demais ameaças que podiam atirar o país na anarquia e na divisão territorial. Na visão de Bonifácio, essa condição de defensor perpétuo era algo que o Imperador já vinha exercendo desde que recusou todas as investidas das cortes de Lisboa contra a autonomia do Brasil. O título de defensor perpétuo, importante lembrar, havia sido ofertado pelo mesmo Senado da Câmara do Rio de Janeiro que ora reivindicava o juramento prévio como parte da aclamação.

²⁴ SOUSA, Octávio Tarquínio. **A vida de Pedro I**. Tomo I. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1960, p. 455.

Por considerar que o pacto entre povo e Imperador já estava firmado, Bonifácio considerava que não cabia à constituinte discutir o papel central a ser exercido pelo poder Executivo, encabeçado por Dom Pedro I. Para ele, a reunião do parlamento, a ser realizada posteriormente, seria um mero desdobramento desse pacto, marcando a entrada em cena de um novo poder, que exerceria outra parte da soberania. Nessa lógica, a Constituição a ser aprovada não teria um caráter constituinte global, mas cumpriria o papel de construir o arcabouço jurídico-político do Brasil, cujo desenho geral já havia sido consolidado pela sucessão de acontecimentos nos quais o povo havia conferido sua unânime aclamação à Pedro I²⁵.

Para Bonifácio e seu grupo, a questão decisiva estava na manutenção da unidade territorial e na construção de um poder central capaz de conduzir a construção de um grande Império²⁶. Apesar das enormes potencialidades do Brasil, a tarefa não era simples, como Bonifácio não deixaria de notar, em uma visão perpassada pelos preceitos da ilustração pombalina. A imensidão territorial, as notáveis diferenças regionais, a pluralidade étnica, a necessidade de integrar os povos indígenas, a presença da escravidão e o fato de as elites locais estarem desacostumadas a seguir orientações eram obstáculos que só poderiam ser superados por um poder central forte e com meios de cumprir o papel demiúrgico de forjar o sonho de um grande Império²⁷.

Observando outras experiências do período, Bonifácio percebia que a ambição de manter o território coeso exigia muitos cuidados. A América Espanhola — que, em seu processo de independência, havia se dividido em muitos países que adotavam e abandonavam constituições a todo tempo — ilustrava bem essas dificuldades. Mesmo na Europa, onde vivera a maior parte

²⁵ A ideia de que uma monarquia teria papel crucial na imposição da autoridade sobre o conjunto de um território foi comum durante o processo de independência. Nos Estados Unidos, houve setores que ponderaram a possibilidade de coroar George Washington, que, aparentemente, incentivou as especulações nesse sentido. Os construtores da independência da Argentina cogitaram coroar um descendente dos índios que ocupavam o território originalmente e o México coroou um Habsburgo, que acabou fuzilado pelos liberais.

²⁶ DOLHNIKOFF, Miriam. **José Bonifácio, o patriarca vencido**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 137-188.

²⁷ DOLHNIKOFF, Miriam. **José Bonifácio, o patriarca vencido**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

de sua vida, Bonifácio notava que, após as experiências revolucionárias do período, o que se via era uma sucessão de constituições de curtíssima temporada. Na França, foram promulgadas novas constituições em 1791, 1793, 1795, 1799, 1804 e 1814. A Espanha havia aprovado, revogado e acabara de reintroduzir, após a luta dos liberais daquele país, a Constituição de Cádiz²⁸. No caso brasileiro, Bonifácio temia que a unidade territorial não sobreviveria a tantos sobressaltos caso o Brasil vivesse uma trajetória de instabilidade constitucional como a desses países.

A ideia de que era preciso assegurar a manutenção da unidade territorial — objetivo central do Bonifácio — era bastante majoritária entre a elite nacional, como demonstrou Miriam Dolhnikoff²⁹. Sendo assim, o esforço para impedir que forças centrífugas provocassem a fragmentação do território era uma bandeira que unia Bonifácio a alguns de seus mais francos adversários, a exemplo dos membros da maçonaria que detinha o controle do Senado da Câmara do Rio de Janeiro: José Clemente Pereira, Januário da Cunha Barbosa e Gonçalves Ledo. Este último, por exemplo, manifestava sua ambição de construir um grande Império em termos que bem poderiam ser do próprio Bonifácio: “do Amazonas ao Prata não retumbe outro eco que não seja – Independência³⁰”.

O ponto de discordância entre eles estava na centralidade a ser dada à questão e, mais importante do que isso, no tipo de sistema de poder necessário para levar a empreitada à cabo. Enquanto Andrada considerava fundamental manter a maior porção de poderes nas mãos da Coroa, seus opositores acreditavam que era necessário criar um arranjo no qual o Imperador dividisse os poderes de forma mais clara com o parlamento, até como forma de garantir a aquiescência das elites regionais nele representadas.

Nesse primeiro grande embate (aquele acerca do juramento a ser feito na aclamação), Bonifácio saiu vencedor e a cerimônia aconteceu sem qualquer tipo de comprometimento prévio de Pedro I com o texto a ser escrito pela

²⁸ JACA, Blanca Buldain. **História contemporânea de España (1808-1923)**. Madri: 2011, p. 32 a 88.

²⁹ DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial. Origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

³⁰ SOUSA, Octávio Tarquínio. **A vida de Dom Pedro I**. Tomo III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.

Assembleia Constituinte. Cioso de suas prerrogativas e ainda apostando suas fichas no papel central de José Bonifácio, o Imperador deixou claro ao grupo de Ledo e Clemente que não estava disposto a aceitar qualquer Constituição sem antes analisá-la e concordar com ela, uma postura que se confirmaria no futuro com trágicas consequências.

3. Aceitação condicional da constituição

Em abril de 1823, a Assembleia Constituinte se reúne com o objetivo de elaborar a primeira Constituição da história do país. O tema do caráter condicional da aceitação de Pedro I, presente na polêmica da aclamação, voltou à tona já na cerimônia de abertura dos trabalhos. Em seu discurso, o Imperador foi explícito ao afirmar que não aceitaria “qualquer Constituição”:

Imperador Constitucional, e mui especialmente como Defensor Perpétuo deste Império, disse ao povo no dia primeiro de dezembro do ano próximo passado, em que fui Coroado e sagrado – que com a minha espada defenderia a Pátria, Nação e a Constituição, se fosse digna do Brasil e de mim (...), uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos (...) uma Constituição que, pondo barreiras inacessíveis ao despotismo quer real, aristocrático, quer democrático, afugente a anarquia e plante a árvore da liberdade a cuja sombra deve crescer a união, tranquilidade e independência deste Império, que será o assombro do mundo novo e velho. Todas as Constituições, que à maneira de 1791 e 1792 têm estabelecido suas bases, e se têm querido organizar, a experiência nos tem mostrado que são totalmente teóricas e metafísicas, e por isso inexecutáveis: assim o prova a França, a Espanha e, ultimamente, Portugal. Elas não tem feito, como deviam, a felicidade geral, mas sim, depois de uma licenciosa liberdade, vemos que em uns países já aparecem, e em outros ainda não tarda a aparecer, o despotismo em um, depois de ter sido exercido por muitos, sendo consequência necessária ficarem os povos reduzidos à triste situação de presenciarem e sofrerem todos os horrores da anarquia³¹.

O discurso do Imperador merece ser explorado, pois ilumina várias questões decisivas para a história do Direito público no Brasil do século XIX. Em primeiro lugar, ele apresenta um balanço das experiências monárquico-constitucionais do período, invocando o caso da primeira Constituição francesa, da Constituição Espanhola de Cádiz e da de Portugal. O Imperador então afirma

³¹ Anais do Parlamento Brasileiro. **Assembleia Constituinte de 1823**. (Doravante APB-AC), sessão de 3 de maio de 1823. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 22 Jul. 2023.

aos deputados que, em todos esses casos, “após licenciosa liberdade”, em alguns países “já aparecem” e em outros “não tarda a aparecer” o despotismo de muitos para depois surgir “o despotismo de um”. Para que os constituintes não incorram nesse erro, caberia a eles fazerem uma Constituição na qual “os três poderes sejam bem divididos”. Em seguida, e o que é mais importante, o Imperador reiterava a todos os deputados o caráter condicional de sua aceitação do trabalho que seria realizado, lembrando-os que já na Coroação havia dito que com sua “espada defenderia a Pátria, Nação e Constituição, *se fosse digna do Brasil e de mim*” (Grifo nosso).

Esse discurso tinha objetivos bastante claros. De um lado, ecoava uma compreensão, amplamente majoritária no período, de que, após as experiências constitucionais citadas, era necessário buscar regimes que fossem constitucionais e que, portanto, garantissem algum grau de liberdade, mas nos quais houvesse uma autoridade central com meios de conduzir o processo político, impedindo que o facciosismo e os interesses menores jogassem o país na anarquia. Ainda mais importante do que isso, era fundamental conter o despotismo das massas. Autores como Benjamin Constant e François Guizot, que dominavam a paisagem teórico-política europeia e eram lidos e discutidos largamente nas Américas, consideravam que uma das garantias decisivas das liberdades individuais estava em protegê-las das majorias, que tendiam a estabelecer regimes que eram tão ou mais malfazejos do que aqueles exercidos durante o Antigo Regime³². Essa busca por modelos de governança capazes de combinar liberdade e ordem pode ser encontrada já no regime do diretório francês: o criativo arcabouço estabelecido pela Constituição de 1795 é exemplar da tentativa de corrigir os supostos erros da revolução sem abrir mão de seus princípios basilares³³. O regime napoleônico também assistiu a tentativas nesse sentido, mas foi após a restauração que essa busca atingiu seu ápice, através

³² ROSANVALLON, Pierre. **La Monarchie Impossible. Les Chartes de 1814 et 1830**. Paris: Fayard, 1994. ROSANVALLON, Pierre. *El momento Guizot. El liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848*. Buenos Aires: Biblos, 2015.

³³ FURET, François. RICHET, Denis. **La Rivoluzione francese**. Tomo I. Tradução: Silvia B Catarinni. Bari: 2011, pp. 408 a 451.

das elaborações de intelectuais que foram a um só tempo constitucionalistas, pensadores sociais e homens de Estado³⁴.

Uma outra coisa fundamental era lembrar a todos o caráter anterior de seu poder, afinal, antes que os parlamentares tivessem se reunido para dar ao país uma constituição, ele já havia sido sagrado e coroado. Não é fortuito o trecho da fala imperial que afirma que, no momento de sua coroação, havia dito que defenderia a constituição se fosse digna do Brasil e dele. Tão importante quanto a afirmação de que sua aceitação do texto estava condicionada ao conteúdo é a lembrança do momento no qual a afirmação havia sido feita. Dizer isso serve a dois objetivos, lembrar aos deputados que seu poder era anterior e não estava disponível para que eles o diminuíssem em seu trabalho constituinte e insinuar que aquele momento de aclamação popular foi feito aceitando a afirmação de que toda a soberania não estaria na assembleia, na medida em que ele disse qual seria a condicionante de sua aceitação do texto constitucional.

A reação dos deputados ao discurso de Pedro I foi bastante firme, suscitando um enfrentamento aberto sobre o *locus* da soberania já nos primeiros dias de vida parlamentar do país. José Custódio Dias, representante por Minas Gerais, afirmou que, se o Imperador não aceitasse o texto constitucional, deixaria de ser Imperador “de fato e de direito”. Segundo ele, o hipotético processo de ruptura que tal ato provocaria não atingiria os deputados já que “pelo contrário, somos de fato e de direito representantes da nação”. Como a essa altura os Andradas ainda não haviam rompido com Dom Pedro I, Antônio Carlos, irmão de José Bonifácio, sai em defesa do Imperador, afirmando a mesma tese de contrato entre povo e Imperador defendida por seu irmão. Para ele só havia uma autoridade no Brasil: a da nação, “e nós somos seus delegados, como o Imperador, mas este é autoridade suprema antes dos deputados”. Esta superioridade seria dada pela antecendência do Imperante na condição de representante da nação.

³⁴ ROSANVALLON, Pierre. **La Monarchie Impossible. Les Chartes de 1814 et 1830**. Paris: Fayard, 1994.

Quando os deputados discutiram o voto de graças pela fala de abertura do Imperador, José da Silva Maia, deputado por Minas Gerais, afirmou, na linha de Custódio Dias, que o Imperador deveria ser chamado à Assembleia para esclarecer o que faria uma Constituição ser digna dele, quais eram suas imposições para “entrar no pacto social”. “Pois se não forem justas e razoáveis, não se lhe aceitam, e não será reconhecido Imperador, se não quiser concorrer com esta Assembleia para o bem do Brasil”. Nota-se por essas falas que, para alguns deputados, o que está sujeito a revisão é a condição de Pedro I como Imperador uma vez que, como afirmou Silva Maia, o pacto ainda estava por ser feito e a condição do Imperador era dependente de sua aceitação dos resultados dos trabalhos da Assembleia.

Em 5 de maio, o mesmo Silva Maia sugeriu que a Assembleia Constituinte publicasse um manifesto a todo povo brasileiro: uma clara resposta à abordagem do Imperador. Adiantando-se, propôs um texto para o manifesto, submetendo-o ao juízo de seus pares. O conteúdo desse texto trata da polêmica sobre o *locus* da soberania:

O Brasil depois do dia 3 de junho de 1822, em que se publicou o decreto, porque sua Magestade Imperial, então ainda Príncipe Regente, houve por bem convocar esta Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, e depois de se terem começado já em algumas províncias as eleições dos deputados, na forma das instruções de 19 do sobredito mês e ano mudou, desde os seus fundamentos, toda a sua perspectiva, decorado o frontispício com o dourado e duradouro rótulo da Independência: surgiu desligado desses laços, que debaixo do falaz verniz de uma fraternal amizade, de uma reciprocidade e igualdade perfeita de interesses, encobriam o peso da opressão e da violência; revestiu-se de uma muito diferente e muito mais sublimada categoria, declarado Império pela voz uníssona do povo; e coligindo então todos os seus direitos, já sem partilha, manifestou-se investido da inteira soberania de uma nação grande, livre e independente. Nestas felizmente alteradas circunstâncias, a Assembleia constituinte legislativa Brasileira toma não aquela porção da soberania que lhe designava o sobredito decreto, nesse tempo, mas em toda a sua plenitude a soberania, que compete hoje à nação que representa, para com a atenção única aos verdadeiros interesses do Brasil, prover o bem dos povos e a lustrosa duração do Império³⁵.

³⁵ APB-AC, sessão de 5 de maio de 1823.

Em sua proposição de manifesto, Silva Maia apresenta uma interpretação da curta trajetória constitucional do país. Na visão do deputado, quando Dom Pedro convocou a Assembleia Constituinte, o Brasil ainda não estava independente de Portugal, de modo que o caráter da reunião de deputados a ser realizada era outro.

Entre esse ato de convocação e a reunião propriamente dita, houve a independência, em função da qual Pedro I recebeu “já sem partilha” toda a “soberania de uma nação grande, livre e independente”. No entanto, realizada a reunião da Assembleia Constituinte, esta recebia “não aquela porção que lhe designava o sobredito decreto”, mas toda a soberania. Desse modo, a legitimidade do Imperador derivaria do pacto que teria por base a Constituição que os deputados fariam.

Ao sugerir que os deputados proclamassem essa interpretação através de um manifesto para o conjunto da nação, o que Silva Maia defendia é que o parlamento brasileiro, já em seus primeiros dias de existência, travasse um enfrentamento às claras com o Imperante. O texto foi enviado para uma comissão de onde jamais saiu, mas o gesto do deputado foi bastante representativo e prenuncia o caráter das disputas que se seguiriam e que acabaram resultando no fechamento da Assembleia Constituinte, em novembro daquele mesmo ano.

4. O projeto Antônio Carlos

Foi em meio a essas rúsgas que as comissões da Assembleia Constituinte começaram a ser aprovadas. A mais importante delas era a Comissão de Constituição, cuja tarefa seria escrever o projeto-base dos debates a serem travados pelos deputados. Para ela, foram eleitos os deputados Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, com 40 votos; Antônio Luiz Pereira da Cunha, com 30 votos; Pedro de Araújo Lima, com 20; José Ricardo da Costa Aguiar, com 19; Manoel Ferreira da Câmara, com 18; Francisco Moniz Tavares, com 16; e José Bonifácio de Andrada e Silva, também com 16 votos³⁶. Nessa configuração, é muito importante notar a presença de três Andradas em uma comissão de sete

³⁶ APB-AC, sessão de 6 de maio de 1823, p.

membros: José Bonifácio, à época o principal ministro de Pedro I; Antônio Carlos, que fora rebelde em Pernambuco em 1817, mas que àquela altura encontrava-se perfeitamente alinhado ao irmão; e José Ricardo da Costa Aguiar, sobrinho de Bonifácio e membro ativo do grupo.

O papel central na redação do projeto parece ter cabido ao deputado Antônio Carlos, que afirma tê-lo preparado em 15 dias³⁷. O texto, no entanto, ficou nas mãos da comissão por mais tempo, sendo apresentado aos deputados em 1º de setembro de 1823³⁸. Em julho daquele ano, no entanto, ocorreu a ruptura entre os Andradas e o Imperador, precipitada pela anistia dada aos inimigos de José Bonifácio que estavam implicados na Bernarda de Francisco Inácio³⁹. Isso resultou na saída de Bonifácio e de Martim Francisco, seu outro irmão, do ministério. A partir disso, o peso dos Andradas na comissão passou de trunfo da Coroa para problema grave para o Imperador, que passava a ter adversários ferrenhos como elementos determinantes da elaboração do projeto de constituição que iria à voto. Embora a historiografia que tratou do período tenha dado pouca atenção a essa perda de controle da comissão, ela nos parece bastante relevante na escalada de acontecimentos que levou à dissolução da Assembleia Constituinte.

Se antes já havia divergências decisivas entre a Coroa e boa parte dos deputados, as relações entre eles se deterioraram gravemente a partir do momento em que José Bonifácio, Antônio Carlos e Martim Francisco — três elementos determinantes na Assembleia Constituinte — passaram a se alinhar à bancada mais refratária à Coroa em quase todos os assuntos. Com isso, o clima de disputa foi se acirrando perigosamente.

O projeto apresentado à Assembleia pela Comissão de Constituição trazia importantes franquias liberais e dava grande peso ao parlamento, apesar de manter papel importante para a Coroa. Embora o texto apresentado não

³⁷ RODRIGUES, José Honório. **A Constituinte de 1823**. Petrópolis: Editora Vozes, 1974, p. 22.

³⁸ APB-AC, sessão de 1 de setembro de 1823, p. 12.

³⁹ A Bernarda de Francisco Inácio foi um movimento rebelde ocorrido na província de São Paulo contra o grupo de José Bonifácio no Governo Provisório. Para um estudo curto, mas muito esclarecedor, sobre o episódio, ver: LEONZO, Nanci. "Um motim e uma polêmica: A propósito da Bernarda de Francisco Inácio". **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**. USP, n. 24, 1982.

possa ser visto como uma obra andradina, os três votos da família na comissão somados ao fato de Antônio Carlos ter sido o redator dão ao grupo uma proeminência indiscutível sobre a sua elaboração. Apesar de suas divergências com o Imperador, os Andradas⁴⁰ mantinham coerência com sua visão sobre o papel do Estado, que precisava ter um poder central dotado de muitas prerrogativas, capaz de manter a unidade nacional e de liderar o processo de construção nacional, enfrentando para isso interesses particulares.

Uma parte importante da historiografia tem creditado a dissolução da Assembleia a eventos políticos conjunturais, dando um peso menor ao conteúdo do texto constitucional que vinha sendo discutido pelos deputados. Sem desconsiderar o peso de fatores da luta política mais cotidiana, nos parece que o texto apresentado pela comissão continha elementos que retiravam do Imperador prerrogativas importantes e que esse teria foi o elemento determinante para o golpe perpetrado por Pedro I em novembro de 1823.

A fim de elucidarmos as divergências da Coroa com o texto apresentado aos deputados, faremos um breve cotejamento entre ele e a Constituição que posteriormente seria outorgada por Pedro I especificamente no que diz respeito ao peso relativo que teriam os poderes Executivo e Legislativo no novo arranjo. Como veremos, o texto preliminar indica que, caso não tivesse sido dissolvida, a Assembleia Constituinte tenderia a aprovar um texto que restringia o poder do Imperador em pontos cruciais.

No que se refere ao poder Legislativo, o projeto de 1823 determinava que os senadores seriam escolhidos pelo Imperador a partir de uma lista tríplice formada pela Câmara dos Deputados. Essa formulação dava à Câmara baixa um poder muito importante. A Constituição de 1824, por sua vez, definiu que as listas seriam formadas através de eleições feitas nos moldes daquelas que elegiam os deputados, mantendo o imperador com a prerrogativa de escolher dentre eles. Desse modo, o texto outorgado é mais liberal na medida em que dá

⁴⁰ Por Andradas, nos referimos ao grupo que se organizava em torno de José Bonifácio, do qual faziam parte seus irmãos, Antônio Carlos de Andrada e Martim Francisco. Também pode ser incluído no grupo José Ricardo da Costa Aguiar d'Andrada, sobrinho destes, que foi deputado por vários mandatos e, mais tarde, ministro do Supremo Tribunal de Justiça do Império.

à população a possibilidade de escolha da lista, mas o projeto de 1823 confere ao parlamento um poder suplementar e, de certa maneira, estabelece uma relação de derivação entre as duas casas. O peso maior dado aos deputados e a transformação do Senado, em alguma medida, em um poder derivado do da câmara baixa, aproximaria o Brasil, ainda que levemente, das experiências constitucionais de caráter unicameral, vistas à época como especialmente radicais.

Se a Câmara dos Deputados, segundo o projeto da casa dissolvida, poderia interferir na formação do Senado, também o faria no exercício do poder Executivo. A prerrogativa de indicação dos ministros, segundo o projeto de 1823, era do Imperante, mas os deputados poderiam requerer a sua demissão “se parecessem nocivos aos interesses públicos”. Importante notar que não se trata da responsabilização civil e penal dos ministros, tratada em outra parte do texto, mas de uma outra prerrogativa dada aos parlamentares da Câmara baixa. Esse mecanismo não foi absorvido no texto outorgado em 1824.

O projeto estabelecia a necessidade de aprovação anual de todos os impostos a serem cobrados dos cidadãos do Império. Caso essa aprovação não fosse confirmada, os cidadãos estariam dispensados da realização do pagamento. Essa atribuição, somada à da aprovação do orçamento, dava à Assembleia Geral uma considerável força de pressão sobre o Executivo. Um atraso na votação da confirmação de um imposto facilmente colocaria por terra um ministério, ou forçaria o Executivo a adotar essa ou aquela política. Esse mecanismo proposto por Antônio Carlos foi inspirado de modo praticamente literal no título V, artigo 1º, da Constituição Francesa de 1791⁴¹.

Segundo o projeto, os deputados teriam ainda a prerrogativa de votar o orçamento, enquanto os senadores não teriam o poder de realizar emendas, devendo apenas aceitar ou rejeitar as propostas da Câmara baixa em bloco. Os membros do Senado, indicados pelo Imperador a partir da lista formada nas eleições, tendiam a ser mais próximos à Coroa, de modo que impossibilitar a

⁴¹ "Titre V. Des contributions publiques Article 1: Les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif, et ne pourront subsister au-delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressément renouvelées".

Câmara alta a realizar emendas era mais um mecanismo que enfraquecia o Executivo, tornando-o dependente da Câmara dos Deputados⁴².

Outro elemento importante é aquele que diz respeito à gestão da dívida pública. Segundo o projeto, o Legislativo deveria prover os meios para o pagamento dessa dívida. Já a Constituição outorgada pelo Imperador considerou que os valores relativos ao seu pagamento não faziam parte da peça orçamentária a ser discutida pelo parlamento, estando automaticamente consignados. O pagamento da dívida pública era um instrumento político de grande importância que o projeto colocava parcialmente nas mãos do parlamento. Já o texto diminuía a prerrogativa do Legislativo de decidir sobre o orçamento.

O projeto que estava sendo discutido pela Assembleia Constituinte de 1823 era problemático para a Coroa também em seus silêncios. Caso aquele texto fosse aprovado, o Imperador não teria a prerrogativa de dissolver o parlamento, questão considerada central. A Constituição outorgada resolveu este e outros problemas através da criação de um quarto poder a ser exercido pelo Imperador em consulta ao Conselho de Estado: o poder Moderador. Os poderes que estavam ligados ao Moderador eram os de nomear os senadores; prorrogar, adiar e convocar extraordinariamente o parlamento; dissolver, se assim pedisse a salvação nacional, a Câmara dos Deputados; sancionar os projetos de lei; nomear e demitir os ministros; suspender magistrados; perdoar ou moderar penas impostas por sentença; e conceder anistia levado por humanidade ou a bem do Estado.

Desses poderes, conforme lembra Tobias Monteiro, apenas quatro eram novos. Dentre eles, o mais importante, era o de dissolver a Câmara dos Deputados. Havia também a novidade da possibilidade de suspensão dos magistrados e do perdão aos ministros condenados por crimes de

⁴² Para um estudo sobre a forma pela qual Pedro I indicou o primeiro Senado, demonstrando as relações entre esta casa e o Imperante, ver: OLIVEIRA, Marina Garcia; DANTAS, Monica Duarte. "A mal-aventurada escolha: d. Pedro I e a nomeação 77 dos senadores em 1826. Estratégias políticas na formação do Legislativo brasileiro". **Revista IHGB**. Rio de Janeiro, ano 177, n. 472, p. 11-334, 2016.

responsabilidade, o que diminuía as possibilidades de responsabilização do Executivo por seus eventuais abusos.

No que tange a suspensão de garantias individuais em caso de emergência, o artigo 27 do projeto e o parágrafo XXXV do artigo 179º da Constituição têm praticamente a mesma redação. No entanto, no caso do projeto, apenas o poder Legislativo poderia suspender “as formalidades que garantem a liberdade individual. A carta outorgada, por sua vez, dá esse poder ao Executivo quando o parlamento não estiver reunido, devendo os ministros responsáveis apresentarem relatório circunstanciado das medidas tomadas, ficando estes passíveis de responsabilização por eventuais abusos praticados.

Um outro item interessante, presente no projeto e que foi suprimido da carta outorgada por Pedro I em 1824, é o parágrafo VIII do Art. 44. Nele, a Assembleia Geral — reunião de Senado e Câmara dos Deputados —, poderia “mudar-se para outra parte, quando por causa da peste, e invasão de inimigos, ou falta de liberdade o queira fazer”. Importante notar que um dos critérios em função dos quais os parlamentares poderiam decidir transferir o local de suas atividades seria a falta de liberdade, bastante separada na redação da invasão dos inimigos, o que mostra que o que estava sendo regulado era a retirada em função de conturbações internas. O dispositivo parecia responder à possibilidade de um ataque vindo de forças reacionárias, talvez do próprio Imperador.

Um item que mobilizou fortemente as atenções dizia respeito à possibilidade de veto do Imperador às leis aprovadas pela Assembleia. Essa questão surgiu antes mesmo da apresentação do projeto de Antônio Carlos, em 1º de setembro. Como se tratava de uma Assembleia Constituinte e Legislativa, era de sua alçada não apenas produzir uma Constituição para o país como fazer as demais leis complementares. Por isso, a questão do veto do Imperador foi discutida desde o início, quando a Comissão de Constituição ainda trabalhava em sua proposta. A posição da Comissão de Constituição a esse respeito era a de que “os decretos da presente Assembleia serão promulgados sem proceder sanção”.

Nesse assunto ocorreu um fato inusitado: os Andradas, recém rompidos com o Imperador, se dividiram. Martim Francisco, que ainda não havia deixado

seu posto no ministério, considerou, na sessão de 25 de junho, que privar o Imperador da prerrogativa de sancionar os projetos implicaria em inevitável conflito entre os poderes, o que poderia ser fatal para o sistema monárquico constitucional. Já seu irmão se contrapôs a essa ideia misturando, provavelmente de modo proposital, a necessidade de sanção para as leis com a hipótese de o Imperador se recusar aceitar a Constituição que estava sendo elaborada:

Direi mesmo à face do mundo inteiro que seria nova a necessidade da sanção do monarca para haver Constituição; era o mesmo que dizer que ele dava a Constituição à nação; mas a nação, disse-nos – ide fazer o pacto social; mas reparai que os poderes já estão divididos, que o executivo está confiado a um indivíduo que é o chefe hereditário; e que a religião há de ser conservada – ora se nós faltarmos com alguma destas condições, a nação desaprová a nossa obra; o imperador com justiça apelará para o voto geral, quando atacarmos direitos que lhe competem; porém nunca querei que ele possa dizer-nos – não aceito a Constituição porque me não agrada; vós não sois mais do que uns meros projectistas -. Cumpre, pois, exprimir-nos sempre com toda a clareza; e eu morrerei clamando pelos princípios que me parecem de eterna verdade, ainda que possam desagradar. Agora a questão que se devia suscitar seria é se esta lei pode ou não ser considerada constitucional na parte da dispensa da sanção; eu direi que sua doutrina está de tal modo ligada com as matérias constitucionais, que não pode deixar de estar na mesma regra, a respeito da sanção⁴³.

Para Antônio Carlos de Andrada, a mesma lógica que obrigava o Imperador a acatar o texto constitucional valia para as leis aprovadas pela Assembleia, que não necessitavam de sua sanção para que fossem leis.

Um episódio, no entanto, aumentaria ainda mais a tensão no ambiente da Assembleia Constituinte e Legislativa. Um pronunciamento militar realizado pela tropa no Rio Grande do Sul — sempre muito importante, dadas as complexidades da região platina —, havia exigido que fosse incluído no texto o veto absoluto do Imperador. Diante das pressões, a Assembleia convocou uma sessão secreta para abrir uma devassa contra os implicados no pronunciamento militar de cariz absolutista. No fim, o projeto apresentado continha a prerrogativa do Imperador de sancionar ou não as leis. No caso de o imperante recusar a sanção e as duas legislaturas seguintes manterem a lei, ela deveria ser promulgada. Ficava explícito que, caso o Imperador não se pronunciasse no

⁴³ APB-AC. Sessão de 25 de junho de 1823, p. 153

espaço de um mês, o decreto passava a ter validade de lei, ainda que sem a sua sanção⁴⁴.

Em suma, o projeto que estava sendo discutido pelos deputados era substancialmente diferente do texto que seria outorgado em 1824 em um ponto fundamental: a distribuição de poderes entre o Executivo e o Legislativo, especialmente a Câmara de Deputados. Para ampliar ainda mais essa perspectiva, é preciso pensar que o texto outorgado em 1824 não refletia a simples execução da vontade de Pedro I, já que, após a dissolução da Assembleia, o Imperador precisava construir uma aproximação dos setores liberais. Depois de um ato tão radical quanto dissolver a Constituinte, não havia correlação de forças para que o Imperador outorgasse a Constituição que lhe aprovesse e o que o texto final dessa nova Constituição mostra é que em vários aspectos o Imperador cumpriu com a promessa de ampliar as franquias liberais, como demonstrou Monica Dantas⁴⁵. A questão nodal que foi ajustada pela outorga foi o equilíbrio de poderes entre o Legislativo e Coroa.

Considerações finais

Os dois primeiros anos de existência do Brasil Independente assistiram a uma importante disputa de poder entre a Coroa e o parlamento, especialmente a Câmara dos Deputados. Essa disputa se prolongaria e levaria, após anos de rugas e medições de força, à abdicação do Imperador em favor de seu filho, em 1831. De certa maneira, a história do Primeiro Reinado, pode ser vista como a da disputa entre Coroa e parlamento em torno de suas prerrogativas.

Este artigo tratou dos primeiros anos dessa longa batalha tendo em vista que, nessa fase inicial, a luta se deu em torno de temas constitucionais, sobretudo das definições basilares e estruturais da divisão e equilíbrio de prerrogativas entre os poderes. Buscamos aqui demonstrar os sentidos

⁴⁴ Artigos 113, 114 e 115 do projeto.

⁴⁵ DANTAS, Mônica Duarte. **Constituição, poderes e cidadania na formação do Estado-nacional brasileiro**. Instituto Prometeus (org). Rumos da cidadania. A crise de representação e a perda do espaço público. São Paulo: Instituto Prometeus, 2010, v.1

concretos que esse processo adquiriu, abordando aspectos constitucionais, simbólicos e políticos.

O núcleo da questão nesses dois primeiros anos esteve consubstanciado na relação entre o Imperador e o texto constitucional do qual nenhum regime representativo poderia prescindir naquela quadra da história. Para discutir essa relação, partimos do título do Imperador que, como vimos, guardava grande complexidade ao tentar de um lado aquinhoo-lo a elementos típicos das monarquias de Antigo Regime, de outro dialogar com a nova cultura política inaugurada pelas Revoluções Atlânticas, marcada pela ideia de soberania popular.

Posteriormente, a disputa que surgiu tanto no episódio do juramento proposto pelo Senado da Câmara do Rio de Janeiro quanto no discurso de abertura dos trabalhos parlamentares realizado pelo Imperador girava em torno da definição do quanto do poder de definir o direito público cabia à Coroa e aos parlamentares. Nesse sentido, era fundamental determinar até que ponto o Imperador estaria subordinado ao processo de construção do texto constitucional aprovado pelos constituintes. Em um jogo de forças complexo, Dom Pedro I e seus apoiadores evitaram manifestar qualquer compromisso prévio com os resultados daquela reunião.

Por fim, buscamos mostrar que o texto proposto por Antônio Carlos de Andrada ampliava significativamente o peso relativo do parlamento em detrimento da Coroa, apesar de não anular as prerrogativas do Executivo, o que contrariaria o pensamento dos Andradas a respeito do Brasil. Para isso, comparamos o texto proposto em 1823 com a Constituição outorgada pelo Imperador em 1824.

Nossa conclusão é a de que a dissolução da Assembleia Constituinte, realizada em novembro de 1823, se deu pela incapacidade das elites brasileiras de construírem um consenso em torno da divisão de poderes entre a Coroa e a Assembleia. A disputa começou ainda antes da reunião do parlamento e adentrou pelos meses de reunião dos constituintes. Um ponto de agravamento decisivo dessas relações foi a ruptura dos Andradas com o Imperador uma vez que estes tinham um grande peso na Comissão de Constituição, responsável

por redigir o projeto. O texto, por sua natureza e características, exigia um acerto global na medida em que instituiria o ordenamento político do Império. Na ausência de um acordo, o desfecho foi o primeiro golpe de Estado da história do país, deferido pelo Imperador Dom Pedro I, fechando, *manu militari*, a Assembleia Constituinte e encarcerando alguns de seus membros.

Referências

APB-AC - Anais do Parlamento Brasileiro. **Assembleia Constituinte de 1823**. Sessão de 3 de maio de 1823. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br>. Acesso em: 22 Jul. 2023.

BEARD, Charles. **An Economic Interpretation of the Constitution of the United States**. Clark: The Lawbook Exchange, 2011.

CLAVERO, Bartolomé. **El orden de los poderes. Historias Constituyentes de la Trinidad constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

CLAVERO, Bartolomé. **Happy Constitution. Cultura y lengua constitucionales**. Madrid: Editorial Trotta, 1997.

CONSTANT, Benjamin. **Principes de Politique applicables à tous les gouvernements représentatifs, et particulièrement à la Constitution Actuelle de la France**. Paris: Chez Alexis Eymery Libraire, 1815.

DIPPEL, Horst. **Constitucionalismo moderno**. Madrid: Marcial Pons, 2009.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O Pacto Imperial. Origens do federalismo no Brasil**. São Paulo: Editora Globo, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **José Bonifácio, o patriarca vencido**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

FURET, François. RICHET, Denis. **La Rivoluzione francese**. Tomo I. Tradução: Silvia B Catarinni. Bari: 2011.

HANDLIN, Oscar, HANDLIN, Mary (ed.). **The Popular Sources of Political Authority: Documents on the Massachusetts Constitution of 1780**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1966.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. São Paulo: Edipro, 2016.

JACA, Blanca Buldain. **História contemporânea de España (1808-1923)**. Madri: 2011, p. 32 a 88.

JANCSÓ, István (org). **Independência: história e historiografia**. São Paulo: Hucitec/Fapesp, 2005.

KURLAND, Philip B.; LERNER, Ralph (ed.). **The Founders' Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

LEONZO, Nanci. Um motim e uma polêmica: A propósito da Bernarda de Francisco Inácio. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, USP**, n. 24, 1982.

LIMA, Luís Filipe Silvério. Imagens e figuras de um rei sonhador: representações do milagre de Ourique do juramento de Afonso Henriques no século XVII. **História**, v. 26, no 2, 2007, p. 311-339.

LISBOA, José da Silva. **Memória dos Principais Benefícios Políticos do governo de ElRey Nosso Senhor D. João VI**. Rio de Janeiro: Imprensa Régia, 1818.

LYNCH, Christian Edward Cyril. **Monarquia sem despotismo e liberdade sem anarquia. O pensamento político do Marquês de Caravelas (1821-1836)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014.

MATEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad: Historia del constitucionalismo moderno**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

MARIANO, Cynara Monteiro. **O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro**. Revista Nomos. V.28, n. 2 (2008): jul./dez. 2008

OLIVEIRA, Marina Garcia; DANTAS, Monica Duarte. A mal-aventurada escolha: d. Pedro I e a nomeação 77 dos senadores em 1826. Estratégias políticas na formação do Legislativo brasileiro. **Revista IHGB**, Rio de Janeiro, ano 177, no. 472, p. 11-334, 2016.

RODRIGUES, José Honório. **A Constituinte de 1823**. Petrópolis: Editora Vozes, 1974, p. 22.

ROSANVALLON, Pierre. **El momento Guizot. El liberalismo doctrinario entre la Restauración y la Revolución de 1848**. Buenos Aires: Biblos, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. **La Monarchie Impossible. Les Chartes de 1814 et 1830**. Paris: Fayard, 1994.

SOUZA, Iara Lis de Carvalho. **Pátria Coroada. O Brasil como corpo político autônomo, 1780-1831.** São Paulo: Editora da Unesp, 1999.

SOUZA, Octávio Tarquínio. **A vida de Pedro I. Tomo I.** Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1960, p. 462-463.

SOUZA, Octávio Tarquínio. **A vida de Dom Pedro I. Tomo III.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.

SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana.** São Paulo: Unesp, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na América: leis e costumes.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

VELLOZO, Julio Cesar de Oliveira. **Constituição e responsabilidade no Império do Brasil. Embates parlamentares sobre a responsabilidade dos ministros, magistrados e empregados públicos em geral.** Curitiba: Juruá, 2017.

VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa 1789-1799.** Lisboa: Edições 70, 1999.